



TITLE:

大都市における居住環境整備計画 に関する研究(Dissertation_全文)

AUTHOR(S):

片方, 信也

CITATION:

片方, 信也. 大都市における居住環境整備計画に関する研究. 京都大学,
1979, 工学博士

ISSUE DATE:

1979-03-23

URL:

<https://doi.org/10.14989/doctor.r3837>

RIGHT:

大都市における

居住環境整備計画に関する研究

1978年8月

片 方 信 也

大都市における

居住環境整備計画に関する研究

1978年8月



片 方 信 也

要 約

本論文は、大都市（大阪都市圏）における居住環境整備計画の都市計画的位置と方法を明らかにすることを目的とするものである。本研究のアプローチは、基本的に居住環境整備の実践例の解析にあるが、加えて都市計画思潮論的観点よりこの計画の歴史的現段階をみちびこうとすることにある。論文の構成は、序論（第1章～第2章）、近代都市計画における地域改良思潮の考察（第3章～第7章）、現代における都市居住者の生活状態とその分析（第8章～第11章）、居住環境整備計画の方法論的考察（第12章～第15章）、住民参加による居住環境整備事業例とその検討（第16章～第18章）、結論（第19章）より成っている。以下に章別の概要をのべる。

第1部 序 論

第1部は、まず本研究の問題意識と既往研究の到達点を整理して、居住環境整備計画の概念規定をおこない、研究の方法論的考察をおこなったものである。

第1章 居住環境問題に関する研究系譜と課題

本論文の総論として、居住環境整備計画と都市計画の共通項を地域改良の思想・運動に求め、都市計画から居住環境整備計画の歴史的現段階を素描したものである。ここでは、近代都市計画の成立を、思想、社会運動、制度などの歴史的発展の思潮にまでかかわらせることにした。このなかでイギリスフェビアン社会主義者や片山潜の「都市社会主義」の概念を検討するとともに大阪都市圏（大阪府下）の土地利用上の特徴を分析し、とりわけ地域分化の傾向があることを主張した。加えて、60年代後半以降の居住環境整備の諸論を歴史的に整理して、今後の発展方向を展望している。

第2章 研究の目的・方法および構成

居住環境整備計画の概念を、近代都市計画の理念や制度とかかわらせて規定するとともに、研究の方法として、既往成果の検討もおこないながら、都市計画思潮の考察、居住者の居住生活状態の考察、計画の方法論的考察の3つのアプローチを設定した。構成は目次に示すとおりである。

第2部 近代都市計画における地域改良思潮の考察

第2部は、初期資本主義的都市の都市計画を性格づけた地域改良の理念と実践を、わが国の近代都市計画の成立過程にてらして、既存文献をもとに分析したものである。

第3章 分業の発達と地域問題の発生

産業革命以降、都市の膨張、「下層社会」の形成、不衛生地域のひろがりが増大となった。農村から都市への人口の流出がすすみ、都市では商業・金融、事務、公務的職業が発達して、都市の肥大化が促進されたが、ここでは、この要因を、産業革命によって確立された「分業と共同」に求めた。そして、分業が科学と技術、消費をも都市に集中させる傾向に着目して、そこから、分業が都市住民の諸欲求の水準向上にいかに関与するかを概念的に考察した。

第4章 社会改良の展開 ― 社会政策

この章では、わが国における産業資本確立期から独占資本形成期にかけてみられる社会運動、社会事業について考察を加えた。その結果2つの潮流に着目すべきことが明らかになった。そのうちのひとつを。ここではとりあげている。すなわち、日清・日露戦争後、都市労働者の自主的要求運動が発生して救済対策など社会事業がうまれてくるが、とくべつに注目されるのは、わが国はじめての社会政策立法、工場法の制定であることがわかった。そしてこの意義は、工場内の労働力保護にとどまったが、工場外の衛生状態、居住状態にも目を向けさせる契機となり、地域改良の社会的根拠を与えるものであったことをのべている。

第5章 内務省の「地方改良運動」

第5章は、日露戦争前後から展開されたもうひとつの潮流、「地方改良運動」をとりあつかったものである。この運動は、内務省によってはじめ農村においてすすめられたもので、「国運の発展」をめざして行政町村を「国家のための共同体」へ転化させ、生産力の向上のために共同一致の体制づくりを課題としたが、大正期に入ると社会不安の増大に対応して都市へ適用がはかられる過程がある。ここでは、この過程を重視し、都市計画の官治的性格へ結びつけつつ考察を加えている。あわせて、内務省がとりあげた「田園都市」の特徴を論じている。

第6章 近代都市計画の成立

ここでは、第4章で分析した社会政策・社会事業の思潮と社会運動、第5章で分析した「地方改良運動」の2つの潮流が、都市計画の制定過程にどのような影響を与えたのかを考察している。前者の流れは、理念的には、「都市社会政策」論を展開し、実践面では工場法制定とその後の都市住民の欲求発達に目を向けたものであったが、都市計画制度としては、分離されたことを関係資料をもとに実証している。そして、この理念と運動は日本型の都市地域改良の概念であることに論及した。後者の流れは、市政改良を要求し、都市の自治制に関する立法論を展開したが、都市計画では官治制度に結びついたことを論証した。

第7章 近代都市計画の性格

以上の分析から、近代都市計画には、都市改良と市政改良の2つの潮流があったが、都市改良を理念・制度面で分離したことが、わが国の都市計画を特徴づけるものであるとしている。

第3部 現代における都市住民の居住生活状態とその分析

地域生活要求を、居住地における人間的生産力、生活力の維持・再生の空間的要求と定義づけたが、第3部では、典型地域について居住者の居住生活状態を分析した。ここでは、まず都市構造的・土地利用的視点から居住地の形成過程を解析し、そこから居住者の階層構成をとり出して、要求分析をおこなっている。そしてこの分析に職住位置関係を含めることが新しい視点となるが、これを一步すすめて居住地内の工業などの立地・経営基盤整備の要求も分析している。

第8章 過密居住地域の形成過程

ここでは、対象としてとりあげた庄内地域の形成過程を、議会関係資料、行政資料、関係者へのインタビューなどによって解析している。戦後過程を便宜的に農地改革がおこなわれた戦後改革期（終戦～1951年）、旧庄内町が豊中市に合併した町村合併期（1951～55年）、庄内地域に多数の工業と労働者が集中し、過密化がすすんだ高度成長期（1955～65年）、多数の住民運動が展開された住民運動激動期（1965～72年）、まちづくり運動期（1972年以降）にわけて考察し、そこから庄内地域の土地利用的・都市構造的な性格を論じた。

第9章 居住者の階層構成

第8章でおこなった分析結果から、庄内南部地区における居住者の階層構成をみちびいたのが本章である。この階層区分は、職場の住宅の位置関係とともに職業と従業上の地位を含んだもので、南部地区の例では、職場が地区内か地区外か、自営者か従業労働者か、工業労働者かそれ以外の労働者かをくみあわせて区分をこころみている。

第10章 住工混合地域における職住生活機能

ここでは、庄内南部地区と類似した東大阪市内の3地区をとりあげて、地区の土地利用の方向を居住機能の側面から考察しようとしたものである。方法として第9章の階層区分を適用し、工業の集積・集中に根ざした土地利用、職住近接型のコミュニティ空間形成の方向と可能性について検討を加えた。

第11章 居住者の地域生活要求の諸形態

第11章は、庄内南部地区について第8章と第9章の分析の成果をもとに、居住状態と要求の分析をおこなったものである。ここでは、庄内地域の形成過程から各階層ごとの要求とともに各階層に共通する要求をとり出している。階層性をもってあらわれてくる要求には、住宅改善、住みかえ、住宅経営、工業経営などとともに職住近接を含む就業と居住にかかわる要求があり、たとえば、地主・家主による木造アパート・文化住宅の経営条件の変化から経営要求が駐車場、倉庫への転換、民間業者への売却など要求の分化傾向があることなどを指摘している。また、小零細企業群は、「半失業的自立」の形態であり、その要求も設備改善のタイプによってことなることなど、階層別の解析をこころみている。一方、防災要求やオープンスペースの確保要求などは共通的な要求としてあらわれているとともに、合併以来の地域格差の拡大が居住者の共通意識に作用していることなどもふれている。

第4部 居住環境整備計画の方法論的考察

第4部は、庄内南部地区の居住環境整備計画の実践例をとりあげて、計画作成から事業実施にいたる過程を解析し、居住者の要求反映過程に注目して、そこでとられた方式に対する居住者の反応を分析・考察したものである。

第12章 庄内南部地区整備計画の作成過程

ここでは、南部地区での実践プロセスを、①地区の実態・要求調査、②解決すべき課題の設定、③整備方針の立案、④計画案の作成、⑤計画のオーソライズまでを計画作成における要求反映の過程としてとらえ、分析

した。この反映過程では、既存統計、アンケート調査分析に加えて、「協議会」（居住者の組織）や階層別団体との懇談会、討論などによる要求把握が効果的であるとともに、オンラインでは確立された方法がないが、自治体レベルで公認する手段がとられ、一定の社会的規制力をもたせていることなどを明らかにしている。

第13章 住民参加のための計画組織

本章は、居住環境整備計画の作成において、居住者の統一組織がつくられて計画作成に関与するとき、計画組織としてどのような活動と機能を相互に分担しあうべきかを考察したものである。庄内の場合は、専門家グループ、居住者の組織、行政の3者が活動したが、ここでは、その実践を通して相互の役割と組織的関係を解析した。

第14章 居住環境整備計画に対する居住者の対応

計画作成の方法と内容が居住者全体の支持をえてはじめて社会的力となりうるが、ここでは、まず居住者に対して追跡調査をおこなって反応を分析した。その結果、計画への関心がたかいだけでなく、「協議会」の活動力を反映して内容への支持がたかいことなどがたしかめられた。たとえば、職住近接の土地利用方向がようやくうかがえてきたことなどを論じている。その他、計画案に対する意見用紙の集約結果を分析するとともに、計画説明会、公民館公開まちづくり講座での反応もまとめている。

第15章 居住環境整備計画の到達点

ここでは、まず大阪府下の既成市街地の土地利用の現状・問題点をのべ、居住地の類型化をおこなって、類型ごとの一般的な整備課題を整理した。そして南部地区でえた成果をもとに、都市計画に求められる内容について、財源問題、縦割による補助制度の問題、計画の合意形成の問題などの側面から論及している。とりわけ居住者の要求反映が総合的におこなえるかどうか、事業実施が時間的プログラムにのせられるかどうかなどの点が都市計画上当面する課題であることをのべている。

第5部 住民参加による居住環境整備事業例とその検討

ここでは、居住者の要求反映で共通的な努力が払われた計画・事業の紹介と検討をおこなっている。とりあげた例は、区画整理事業、木造公営住宅たてかえ事業、居住者による居住環境改善で、事業方式もことなり単純に比較はできないが、居住者の活動や計画への要求反映プロセスでは共通的な要素をもっている。

第16章 立川市立川駅南口区画整理事業の場合

本章では、区画整理事業において、減歩率の低減、環境整備の付帯事業などをうみ出した例を、議会、行政・居住者よりなる条例にもとづく調査委員会の活動などから分析した。ここではその結果、区画整理事業という限定された手法のもとで、議会・行政・居住者の働きにより要求反映の幅をひろげた点を評価している。

第17章 東京都戸山ハイッたてかえ事業の場合

本章は、戦後間もなくたてられた木造公営住宅のたてかえに対して、居住者が要求を反映させていく過程を

分析したものである。分析のポイントを、たてかえの計画プロセスから、営業補償、増築費用の補填、団地内貫通道路問題、住戸プランなどにおき、計画と居住者要求の対応関係をしらべた。住戸プランについては、「戸山ハイツ型」に注目し考察を加えている。

第18章 神戸市丸山地区の居住環境整備事業の場合

このケースは、地区全体の計画が居住者の「構想」にとどまっていた、行政によってオーソライズされていない例で、本章は、現地居住者へのインタビュー、行政担当者との懇談、関係資料をもとに、行政投資の対応、地元土地開発業者の動向、土地問題などから現状と問題点を整理したものである。

第6部 結 論

第6部は、第19章をもって構成し、本研究の結論をのべたものである。

第19章 結 論

本研究は、大都市の居住環境整備計画を、近代都市計画思潮史、都市居住者の居住生活状態の分析、計画の方法論の3つの角度から考察したものであるが、本章では、それぞれの考察の結果を要約するとともに、今後の課題をとりわけ土地利用計画と公共事業体系の確立に求めることをのべている。

目 次

第 1 部 序 論

は じ め に	3
第 1 章 居住環境問題に関する研究系譜と課題	3
第 1 節 地域改良と都市計画	3
第 2 節 大都市地域における土地利用の発達	10
第 3 節 地域生活要求の発展	19
第 4 節 居住環境整備計画論	22
第 2 章 研究の目的・方法および構成	30
第 1 節 居住環境整備計画の概念	30
第 2 節 研究の目的と方法	31
第 3 節 本研究の構成	33

第 2 部 近代都市計画における地域改良思潮の考察

は じ め に	37
第 3 章 分業の発達と地域問題の発生	40
第 1 節 日本の産業革命と労働者状態	41
第 2 節 都市の発達と地域問題の発生	42
第 3 節 欲求の発達	43
第 4 章 社会改良の展開 — 社会政策	45
第 1 節 社会事業・社会政策	46
第 2 節 労働者の自主的要求運動と「都市社会主義」	46
第 3 節 工 場 法	48
第 5 章 内務省の「地方改良運動」	50
第 1 節 日清・日露戦時の地方状況	50
第 2 節 「地方改良運動」	51
第 3 節 「田園都市」	52

第 6 章 近代都市計画の成立	54
第 1 節 都市計画法制定までのおもな流れ	54
第 2 節 分析の視点	54
第 3 節 市政改良の潮流	55
第 4 節 都市改良の潮流	57
第 7 章 近代都市計画の性格	61 69
第 1 節 近代都市計画の性格	61 69
第 2 節 近代都市計画思潮の現代的遺産	62 69
<補 論> 近代都市計画に関する文献	63 70

第 3 部 現代における都市住民の居住生活状態とその分析

は じ め に	69
第 8 章 過密居住地域の形成過程	69
第 1 節 分析の視点と戦後過程の時期区分	69
第 2 節 各時期区分ごとの過程の分析	70
第 9 章 居住者の階層構成	97
第 1 節 住民階層の設定	97
第 2 節 住民要求の基盤	100
第 3 節 地域における住民活動の経過	117
第 10 章 住工混合地域における職住生活機能	137
第 1 節 産業構造からみたコミュニティ型の設定	137
第 2 節 職住近接の構造	141
第 3 節 居住者の職住移動の状態	145
第 4 節 住民の地域評価	148
第 5 節 職住生活機能向上の方向	154
第 11 章 居住者の地域生活要求の諸形態	157
第 1 節 地区住民の「まちづくり」要求	157
第 2 節 既成市街地における居住者の住宅改善要求	183
第 3 節 文化住宅・木質アパート経営者の住宅経営要求	222
第 4 節 非戦災貸家の経営要求	239
第 5 節 個別および集団的住宅改善方式の検討	254

第 6 節 工業の地域的経営要求	261
第 4 部 居住環境整備計画の方法論的考察	
は じ め に	305
第 12 章 庄内南部地区整備計画の作成過程	305
第 1 節 庄内南部地区整備計画の意義と課題	305
第 2 節 地区整備計画作成の条件	308
第 3 節 庄内地域および南部地区の位置づけ	310
第 4 節 地区整備計画の考え方	316
第 5 節 地区整備計画作成の経過	321
第 13 章 住民参加のための計画組織	332
第 1 節 計画作成の組織	332
第 2 節 計画作成の過程	333
第 3 節 住民の活動と行政の対応	338
<補 論> 庄内地域と行政機構	339
第 14 章 地区整備計画に対する居住者の対応	342
第 1 節 まちづくり計画と再開発協議会の知名度	342
第 2 節 まちづくり運動への期待	346
第 3 節 まちづくり運動への参加意欲	348
第 4 節 居住者の住工問題と過密問題への対応	352
第 5 節 居住者の地区整備計画への反応	375
第 15 章 居住環境整備計画の到達点	382
第 1 節 居住環境問題の諸形態と居住環境整備の課題	382
第 2 節 居住環境整備の方法	384
第 3 節 計画の合意形成	387
第 4 節 事業化と計画の管理	389
第 5 節 制度化の課題	392
第 5 部 住民参加による居住環境整備事業例とその検討	
は じ め に	397
第 16 章 立川市立川駅南口区画整理事業の場合	397

第 1 節 区画整理の概要	397
第 2 節 住民参加形態の発展	400
第 3 節 計画の推移	414
第 4 節 町づくりへの発展	428
 第 17 章 東京都戸山ハイツたてかえ事業の場合	430
第 1 節 戸山ハイツ建てかえ事業の背景	430
第 2 節 住民組織の推移	433
第 3 節 住民要求の充足過程	440
第 4 節 空間計画の変化	468
第 5 節 たてかえによる住民生活の変化	472
第 6 節 事業の限界と問題点	479
 第 18 章 神戸市丸山地区の居住環境整備事業の場合	480
第 1 節 まちづくりの経過	480
第 2 節 プランのゆくえ	481
第 3 節 投機的土地私有とまちづくり	482
第 4 節 住民活動の特徴	483
 第 6 部 結 論	
 第 19 章 結 論	487
 既報論文・著作リスト	493
謝 辞	499

第1部 序 論

第 1 部 序 論

は じ め に

わが国の近代都市計画の出発は、1919年（大正8年）のことである。都市計画といえば、「上」から決められてくるもので、地域住民の生活からはかけはなれた存在としてうけとめられてきたのが、卒直にいった近年までの傾向である。

ところが、高度成長以降、地域の歴史的・自然的資源の破壊がすすみ、生活環境の圧迫がはげしくなって、その結果住民の意識と要求から地域づくり・まちづくりの広範な運動が展開されるようになってから、都市計画はしだいに住民の生活の実感でとらえられるようになってきた。そして、総合的な地域改良の課題が都市計画の理念と実践面にうかがいあがってきたのである。

近代都市計画は、資本主義の先輩国であるイギリスにはじまるが、そこでの都市計画の発達、住宅問題を中心とする労働者の貧困問題、都市問題の深化とふかく結びついたものであることはよく知られていることである。わが国においても、片山潜の『都市社会主義』に代表されるように、地域改良の社会的必要性がたかまり、都市計画の分野でも、「都市社会政策」論を呼びおこしたのであった。この議論は、結局のところ「根なし草」におわり、そこから都市計画から地域改良を分離する歴史がはじまったのである。都市と農村の分離・対立をすすめる分業の集約的な発達が、その方向をつよめるいわば原動力であった。

一方、戦後の「シビル・ミニマム」の登場は、大局的にみるならば自治体行政の改革を広範にうながした地域改良を意味するものであった。この傾向は、「都市計画の公準」として都市計画の分野にもつよい影響を与え、多くの自治体に浸透したものである。地域改良の観点がかつて分離され都市計画の一面化がすすんだが、この「シビル・ミニマム」は再びそれらの結合をはかろうとするものであったと評価されよう。

ところで、戦前における地域改良の思想は、「ナショナル・ミニマム・ポリシー」を前提とするものであって、地域改良は国家の責務であるとされていた。周知のように、この考え方は、イギリスのフェビアン社会主義者であるウェッブ夫妻によって提示されたものであり、わが国における「都市社会主義」や「都市社会政策」の主張もその思想の日本型提起であった。「シビル・ミニマム」の実践は自治体の独自のものとしてすすめられたが、しだいに国と自治体を結ぶ財政改革がさけられない段階に到達していることは、近代都市計画の成立をうながした戦前の都市計画思潮の教訓を想起させる。

都市計画の概念に、かつて分離され久しく忘れ去られていた地域改良の課題が今日再び登場してきたが、いま都市計画は、「シビル・ミニマム」以降のあらたな転換点を迎えており、その方向如何が地域改良を本格的にとりあげうるかどうかの分岐点ともなっているのが現状ではなかろうか。

以上を念頭において都市計画の側面から居住環境整備計画論の現段階を整理して、本研究の課題をみちびいた。そして、それを前提として本研究でとりあげる居住環境整備計画の概念を提起し、方法論をのべることにする。

第 1 章 居住環境問題に関する研究系譜と課題

第 1 節 地域改良と都市計画

わが国の都市計画法は、1919年（大正8年）に成立した。この都市計画法の成立をうながしたのは、資

本主義的な都市の発達のもとで混乱を深めた都市行政に秩序を与えようとする、社会的な要請と運動があった。このなかで、「都市計画調査会」でも激しい論争となった都市改良の立場は、工場法の成立と社会政策学会の活動、あるいは「都市社会主義」などの影響をうけ、都市計画が地域改良の目標をもたねばならないとするものであった。

今日、高度成長のもとで深刻となった大都市地域の居住環境の破壊は、広範囲の自治体と住民による環境改善の社会運動を展開させることになった。なかには、住民運動として突出的に展開されたケースも多い。そしてこの傾向は、かつて都市計画の成立過程でみられた、都市改良の理念と実践に共通する性質を示している。現代の居住環境整備の諸傾向は、近代都市計画思潮の歴史的な遺産をひきつぎながら、新しい都市計画の方向を模索しつつ発展しているといえるであろう。換言すれば地域改良の課題とその解決をめざす運動が、都市計画の発達と密接なつながりをもっている、ということである。今日の居住環境整備のところが、都市計画の制度や概念を前進させうる都市計画の一潮流として位置づけてみる意義もこの点にある。

1. 地域改良論の展開

(1) 都市問題と地域改良

都市問題が資本主義的都市に登場したその背景には、産業革命とともに深刻となった都市問題があった。工場制度にもとづく近代産業は、生産手段を都市に集中させ、労働力需要を飛躍的に増大させて労働力を無政府的に呼びよせた。資本は、婦人・年少労働者の活用、低い農業生産力の利用、出稼労働者の利用などによって低賃金構造を維持した。こうして、都市では広範囲におよぶ「下層社会」がつくり出されたのである。また資本主義的都市では、大工場制度にもとづく社会的分業が、交通手段の進歩を媒介として急速に発達した。その結果、土地利用、都市構造からみても不均等化がすすみ、地域の分化傾向が顕著となる。そして「下層社会」は同時に不良住宅地域を形成した。

一方、資本主義の発展によって伝統的な家族制度や「共同体」の解体がすすみ、生活様式も変化するが、都市生活様式のひろがりには社会保障などの公的な需要の増大をよびおこして国家や自治体の行政改革へと結びついていく。そして、この傾向は都市住民の欲求充足の社会的必要性のたかまりを意味した。

都市問題が社会問題化すれば国家による何らかの計画的な「調整」が求められるようになる。具体的には工場法が制定され、「地方改良運動」が都市でも展開された。工場法（1911年）は、大工場における機械の採用がうみ出した、賃金労働者の貧困とそこから生起する闘争を前提とし、労働者の労働条件、生活条件改善の要求の社会的発達が強制した社会改良であり、その要求を「国家の防衛」と搾取条件の平等化という見地から資本がその必要・有効な限度において計画的調整をはかった社会政策立法であった。この潮流は、都市計画立法過程で「都市社会政策」の必要性の論議へと発展する。

「地方改良運動」は、「国運の発展」のために、ふるい共同体の諸関係を破壊して再編成し、かわって、行政町村を「国家のための共同体」に転化し、生産力向上のための共同一致の体制と精神を要求してすすめられたものであった。そして都市問題が激化してくると、農村に重点をおいていた「地方改良運動」は、しだいに都市に対しても適用されるようになった。都市における行政領域の拡大にともなって、報徳主義を指導理念としていた地方改良事業も、事務指導が主たる内容とされるように変化した。この影響は、都市計画の立法過程にもあらわれてくるが、とりわけ官治的都市計画をうみだす決定的ともいえる影響を与えた。なお、加えて注目されることは、「田園都市」の思潮である。わが国でも内務官僚の手によって「田園都市」の思想と実験が紹介された。この「田園都市」構想は、都市問題の社会問題化と農村の疲弊に根拠をおいたが、結局は「地方改良運動」に包摂されて変質し、ヨーロッパとはことなった道を歩むこととなった。

このような改良思想と実践が、当時の社会問題を背景にうまれたが、都市の行政領域の拡大、無政府的都市膨脹を通じて都市計画論が勃興し、制度化が急がれた。都市計画の成立をうながした地域改良の理念は、あとになって都市計画の一潮流としてその姿をうきばりにさせるが、これについては後述することとする。

(2) ウェップ夫妻の地域改良論

わが国において都市改良を本格的にとりあげたのは片山潜であり、それは『都市社会主義』として発表された。その後戦前では、『応用市政論』（安部磯雄、1908年）や『都市経営論』（池田宏、1922年）などがあらわれた。戦後になると、とくに高度成長以降『都市政策を考える』（松下圭一、1971年）、『都市を計画する』（田村明、1977年）などが発表されている。この傾向に共通していることは、都市・地域の改良問題をかかげていることである。

ところで、片山潜の『都市社会主義』は、イギリスのフビアン社会主義の影響をうけており、戦後の思潮とはやや内容がことなる。この点については、「都市経営論」の系譜としてあとでとりまとめることにする。ここではそれに先だって、フビアン協会で重要な役割をはたしたウェップ夫妻の地域改良の概念を検討する。

ウェップ夫妻をはじめとするイギリスフビアン社会主義者は、「全国的最低限度の政策」（Policy of the National Minimum）を提起し、その実施は国家の責務であると主張した。フビアン協会の委託によってあらわされた『大英社会主義国の構成』（丸岡重亮訳、大原社会問題研究所、1925年）をもとに、「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の概念を特徴づければ、次の3点になろう。

第1の特徴は、「ナショナル・ミニマム・ポリシー」は、労働者の労働条件改善や所得保障、あるいはコミュニティ対策などの社会改良のミニマムとともに、物的な環境のコントロール、住宅や地域社会施設の確保などの地域改良のミニマムを提起している点である。ウェップ夫妻は「惟ふに此の工場法の全組織は、……、仮令如何に防禦力なき労働者と雖も当時社会議院に依って規定された生計及び間暇の『全国的最低限度』以下に決して降らないことを保証されるであろう。住宅及び公共衛生に関する夫々の『全国的最低限度』が各地に於いて果して保証されているかを監視することは地方当局の職分となるであろう。之に劣らず重要なことは、両親の資の如何を問わず、教育程度の最下級のものから最上級に至るまでの、あらゆる男女に対し有効に解放された教育の上達及び教育の機会に就いての同一の『全国的最低限度』を全共同社会を通じて強制することである」（366～367頁）と指摘している。

わが国でも近代都市計画が登場してくるとき、社会改良や地域改良は、「都市社会主義」の思潮をうみだし、都市計画立法過程では「都市社会政策」の主張となってあらわれた。しかし、こうした思想も、明治以来の「地方改良運動」が都市や農村自治体の官治化を一方向的に推進したため、根なし草に終わってしまった。「ナショナル・ミニマム・ポリシー」が示した地域の環境改善が本格的にとりあげられるようになったのは、わが国の場合、ごく最近のことに属し、社会的共同消費手段のいちじるしい不足化や公害による環境破壊と圧迫がはげしく進行してからのことであるといえよう。

第2の特徴は、「ナショナル・ミニマム」達成における自治体と国の役割についての主張にもとめられるであろう。先にみたように「ナショナル・ミニマム」達成は、国家の責務であるとされる。したがって、「先づ第1に、市町村は、必ずしも明瞭に表現されていない『全国的最低限度の政策』Policy of the National Minimumに従わなければならぬ」（19頁）とともに、このような自治体の努力は、「只単に個々の労務又は個々の地域に就いて弥縫すべきではなくして、全国に対して同時に適用せらるるようにすべきである」との見地に立って、全国的な社会化の方向をめざさなければならぬとされた。つまり「ナショナル・ミニマム」の達成には、自治体と国家の行政改革を統一的にすすめることが不可欠であると主張したのである。

戦前の「都市社会主義」や「都市社会政策」は、いうなれば、都市における「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の日本型の提起であった。根なし草であったとはいえ、近代都市計画成立過程でうまれた歴史的な遺産である。今日、大都市地域の居住環境整備問題が重要な課題となり、本格的な地域改良がまたれている。そこで果たすべき自治体の役割は大きい。しかし現実には、環境整備事業の大半は、自治体の自主的財源によってまかなわれている。また官僚的な縦割制度によって、事業効果が正しく発揮されてこないのが現状である。こうした総合的な地域改良、居住環境整備が前進しうるのは、自治体および国の制度改革を一方の前提としなけ

ればならなくなっている。すなわち、「ナショナル・ミニмум・ポリシー」が提起した理念と制度に根ざした都市計画概念の検討が、現代都市計画論に課せられた重要な責務であるといえよう。

第3の特徴は、「ナショナル・ミニмум」達成のため、資本活動のコントロールが必要とされる点である。「聡明なる民主制度である限り、それは、只私利私欲を増す為めばかりに、資本主義的製造家をして依然次のような行為を遂行せしめようとは考え得ない、その行為とは即ち彼等ではなく吾々の大気であるものを彼の工場の煙突から吐出す不必要な且つ真に浪費的な煤煙を以て無暗に汚し、吾々総ての財産である透明な流れを彼の機械場や染物工場の排泄物に依って不潔にし、谿谷や山腹の又となき美しさを彼の採石場や屑溜に依ってだいなしに破壊し、利潤を追うて止まらぬ彼の企業の1がその利益を消耗し尽した場合とか乃至は其破産の場合とかに、彼が取り払い得なかった破損物に依って田園の全部落が傷痕を負い且つ荒廃するまに放任せられるが如きである」（368頁）として、ウェップ夫妻は資本の統制の必要性を明確に示した。そしてこの統制は「将来恐らくは、政治議員の制定せる法律を実施するところの社会議員（そのうちには共同的快適及公共的美景保存常置委員会が設けられる）の一般的監督下に在る、地方当局によって行なわれるであろう」（368頁）と指摘した。すなわち、「ナショナル・ミニмум」に責任をもつ国家の制度により、市町村が統制をおこなうというものである。そしてヨーロッパでは、この主張は「都市社会主義」としてあらわれ、都市計画においても「土地公有化運動」として発展した。

わが国では、生活や自然環境の破壊がいちじるしくすすんだ60年代以降において、環境関連諸法の前進をみせるが、環境水準の「低下防止策」としては不十分な状態におかれている。都市計画でいうならば、公有地を拡大するどころか、民間ディベロッパーや他の大規模資本に、有効なコントロールをかけられうところまで制度が発達していないのが実情である。また、道路ですら私道が多く、舗装や拡幅をして環境整備をはかるにも多大の困難がともなう。用途地域指定や建築制限でも、現状は企業活動優先の方向であり、有効な企業コントロールと土地利用の方法として活用されているとはいいいがたい。既定の都市計画街路でさえ企業に不利益をもたらす（たとえば工場敷地の抛出など）ようなものは、企業の既得権が優先されて事業化がのびのびになるどころか、その目途すらつかない例も少なくないのである。「ナショナル・ミニмум」の達成をはかっていくためには、大企業の私的活動をコントロールし、その成果を自治体と住民全体に還元して、環境水準の向上に役立てていくことが必要であり、居住環境整備のひとつの前提である。

2. 近代都市計画思潮

(1) 近代都市計画思潮の遺産

わが国において、近代都市計画があらわれてくるとき、都市計画をうみ出す潮流があった。そのひとつは市政改良の思潮であり、もうひとつは、都市改良の思潮である。これらの思潮は、産業革命をへて独占資本が形成され、都市問題が社会問題化する過程で展開された。そして「都市公需」の質・量両面の増大が、都市自治体改革を呼びおこし、社会問題の計画的調整が求められるようになった。近代都市計画の登場は、この点に根拠をおいたものであった。そして、この2つの潮流は貴重な遺産を現代にのこしている。

その第1は、都市計画が市政改良と結びついて登場した点である。近代都市計画と市政改良はほとんど同義の概念をもつものであった。いうまでもなく、資本主義的都市の発達は、多方面にわたる行政需要を発生させ、都市自治体の改革をうながさずにはおかなかった。そして「経済上の計画統制性」と「社会構成・機能の計画統制性」が都市行政に求められてきた。近代都市計画の概念はこの課題に結びついてうかびあがってきた。一方、明治以来すすめられてきた「地方改良運動」が都市に重点をうつして都市実務の発達をうながしたが、同時に官治行政の遂行に一方的な重点がおかれたため、都市計画に官治的性格がもちこまれて、「自治的計画」は流産した。そして、都市計画が社会問題の計画的調整の役割をもって出現して現代にもひきつがれているとともに、さらにすすんで計画的調整の役割と概念がすすどくとわれるようになっている。

第2は、地域改良論の展開にもとめられる。フビアン社会主義による「都市社会主義」は、わが国の近代都市計画の潮流では「都市社会政策」の主張としてあらわれる。これは、住宅をはじめとする地域の共同的施設整備を主張する地域改良の思想であった。都市計画法の準備をすすめた「都市計画調査会」で、この「都市社会政策」の論議は激しい論争を展開したが実を結ばなかった。のちに、「不良住宅地区改良法」が制定され部分的にひきつがれたが、戦時体制に入るにおよんで事業は急速に収束していくことになった。こうして、わが国における地域改良は、都市計画の概念から分離され、未発達の状態におかれることになった。そして、自然環境や居住環境問題が深刻となり、地域改良の必要性が現実行政のなかで論じられるようになったのは最近のことである。この傾向は都市計画の理念や実践でしだいに論争をおこすようになり、近代都市計画の出現が都市改良の論議を一方の契機としたことを想起させる。

(2) 現代における都市計画の動向

近代都市計画のわが国における出現は、資本主義的都市の発達が要請した都市行政の改革を目標とするものであった。「都市社会主義」や「都市社会政策」の主張も結局は結実しなかったが、60年代後半から70年代にかけて、都市地域における居住環境整備の課題は、現代都市計画の平面に再び登場するようになった。そしてこの傾向には、近代都市計画の立法過程で生じた都市改良の潮流と相共通するものがある。そのちがいがといえば、近代都市計画の発生に影響を与えた都市改良に対して、都市計画の一潮流としての居住環境整備は、住民の欲求水準の向上に対応して諸要求のより全面的な充足をその目標とするようになっていることであろう。そして、「都市社会政策」の主張には、片岡安氏らによる都市住民の要求充足をめざした都市計画の概念が含まれていたが、今日の状況は、このような視点にたちもどって都市計画概念の検討を要請するようになってきたといっても過言ではない。

さて、こうした現代都市計画の傾向には、都市政策論の発展と実践の経過がつよく影響している。居住環境整備計画の実践とともに都市計画の概念や政策の潮流があるが、この潮流から地域改良、居住環境整備の現段階をながめればどうなるであろうか。たとえば『都市を計画する』（田村明、岩波書店、1977年）は次の3つによって構成されていると思われる。第1は場の計画論、第2は市民参加論、第3は都市経営論である。市民参加論および都市経営論によって場の計画論がみちびかれているとも理解されよう。このなかで、注目されるのは、都市経営論の問題である。

本書では都市経営を次のようにのべている。「都市経営には3つほどの意味がある。第1には、都市自治体という組織を、その目的に従って最も効果的に、金、物等を配備してその効率的な実効を計ることであり、第2は、とくに企業の経営を行っている公営企業などの分野で強調されるが、一般に収支の均衡を計り赤字を抑制することである……。しかしこのような意味の経営ではなく、重要なのは第3の意味である。ここでは自治体の地域内で活動する多種多様の行動体を、いかに全体市民のために制御あるいは誘導するとともに、自治体組織や、資金を最も有効にこれらにかみあわせ、問題の発生を予防し、現在の問題を処理し、将来の地域環境と住民生活を向上するかである」（243頁）。そして、「計画は都市経営を行ってゆくための有力な方法である。それと同時に、都市経営主体ができなければ、本当の都市の計画はできないだろう」（244頁）として、都市の計画を、「経営を実践してゆくための手段」と位置づけている。

① 戦前の都市経営論

ところで、都市経営論は、産業革命以降都市問題が社会問題化するのと同時にあらわれてきた。わが国では、片山潜の『都市社会主義』（1903年、明36）が最初であろう。この『都市社会主義』は、「はしがき」にもあるように「都市経営問題」として当時「東京毎日新聞」紙上に発表・連載されたものを訂正増補したものである。片山潜は、都市経営の如何が一般市民の利害得失に関係するとして、都市住民の利益擁護の立場から都市経営の理念を提示した。

その第1は、市民の選挙権を拡張し、普通選挙法の実施を主張したことである。選挙法改正が市政改良の第

一歩であるとした。

第2には、都市における資本や地主の活動規制を明確に示したことがあげられる。片山潜は、東京市区改正をこの観点からすると批判した。すなわち、この市区改正条例の実行によって利益をえているのは、資本家と地主であるというのである。彼は「聞く三菱会社は近時其深川区及芝区に於ける所有の宅地料及び家賃を2倍以上迄も引揚げたりという。然らば市は特に三菱会社の所有地及家屋に対し幾千の負担を増せしや否毫も増すことなし。是れ市水道の完成市区改正橋梁の新設に依って、三菱会社は不労不卸資の間に利益を得、之を其地借及家借人より不当にも私するにあらずして何ぞや。市中斯る地主家主は幾多あり、都市経営上より云えば、宜しく彼等の市に対する負担も亦同時に増徴すべき也」（『都市社会主義』、113～114頁）と指摘した。都市経営の理念は、資本家や地主たちへの規制を含んだ点に特徴をもっていた。

第3は、都市における土地公有化の方向を示したことであろう。都市経営上、市有の土地を活用し、かつ公有化をすすめ拡大していくことが不可欠であると主張した。「市有の土地は之を永遠に所有し、市の公共事業に充て、尚、進んで之を市民一般の利益たるべく尽力すべきなり」（同、215頁）とし、いかなる場合にも現に所有している土地を売却してはならないといましめている。そして、公有土地財産を増加させることによって「善良なる都市経営」をすすめ、市民の負担を軽減すべきであると主張した。

「都市社会主義」は、ヨーロッパにおいては「土地公有化運動」として発展し、かつ、ウェッブ夫妻の示した社会改良と地域改良を統一してすすめようとする思想であった。片山潜の主張も、この理論と実践に共通項をおいたものであると理解される。そして、都市経営の理念に都市における資本家や地主の活動規制を含めた点で、のちにあらわれた都市経営論といちじるしいちがいを示している。

1908年以降になって、『応用市政論』（安部磯雄、日高有倫堂、1908年）や『都市経営論』（矢田七太郎、博文館、1908年）『都市経営論』（池田宏、都市研究会、1922年）などがあらわれた。安部磯雄の『応用市政論』は、都市は貧富の差がはげしいところであり、貧民問題をもないがしろにはできないとの立場に立って、衛生、便利、修飾の3つをその最大要件とすべきであるというものである。矢田七太郎の『都市経営論』は、「序」にもあるとおり、「都市経営の実務家」のための入門書として編まれたもので、「都市実務論」によって構成されている。池田宏の『都市経営論』は、「惟ふに都市の経営として策進すべき事業は近代都市生活の複雑にして多岐なるに随ひて分化するもの愈々多く、若し衛生、交通、保安及経済等の各方面に亘りて仔細に剖検して其の政策を論じ更に市政に関する制度及之が運用を説くに非ざれば都市経営論の名に副はず」（289頁）として、「現代都市生活を済むの途」は、「近世科学の要求に従ふ健全なる都市計画の統制」(289頁)にあると主張している。近代都市計画が登場したのは、市政に「統制」を加え、市政改良をすすめることに根拠をおいていた。

以上から、戦前の都市経営論の特徴をまとめると、次のようになる。

第1に、都市経営論は、「都市社会主義」としてあらわれ地域改良、社会改良を追求していた点である。この概念は、都市計画立法過程で「都市社会政策」論に発展した。それはまた、イギリスのフェビアン社会主義者が提起した「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の日本型ともいえるものであった。第2に、都市経営論は、都市の行財政改革の必要を説いていた点である。資本主義的都市の発達は、「都市実務」の分化、多様化を呼びおこし、社会問題化した都市問題は「都市公需」を質・量両面にわたって増大させ、市政改良を要求した。第3に、都市経営論は、近代都市計画の登場とつよいつながりがあることである。先にものべたとおり、市政改良と近代都市計画とはほとんど同一平面上で論じられた。都市経営の手段こそ都市計画であるとされたのである。そして、「都市計画の統制」によって社会問題を計画的に調整しようという概念がうまれた。

② 戦後の都市経営論

戦後の復興、高度経済成長をへて、過疎・過密がいちじるしく進行し、都市の肥大化がすすんだ。都市自治

体のかかえる行政も質・量とも増大し、行政機能の果たす社会的・経済的役割が飛躍的に大きくなってきた。一方、都市地域の社会的共同消費手段の相対的・絶対的不充足傾向のもとで、都市問題、居住環境問題が深刻となり、その結果自治体によって住民の生活環境改善の方策が構じられてくるようになった。そして「特に30年代後半から40年代にかけて、それまで憲法にいう『地方自治の本旨』をめぐる論議のなかで埋没していた『都市経営』論が再び登場してきた」（大森弥、「都市経営と行政サービス」、『都市の経営』、岩波講座、現代都市政策Ⅳ、岩波書店、1973年109頁）。

大森氏は、都市自治体の役割の増大が、さまざまな行政機構をひとまとめにした事業主体としての「都市経営」論を生み出したとして、「『最小費用で最大の効果を挙げる』ことが重視されるにしても、この費用効果比の極大化は、たんに財政のバランス維持ということだけではなく、住民の福祉向上という観点からも問題にされなければならないだろう」（同上、128頁）とのべ、さらにすすんで「『シビル・ミニマムの思想』は、都市膨張の情性に屈折点を刻み、生活・環境・福祉という新しい価値判断の座標軸を構築していく上で、不可欠の経営理念である」（同上、129頁）と主張している。さて、この「シビル・ミニマムの思想」は、都市計画を次のように位置づけた。「今日要請されているのは、市民の都市政策による都市改造である。市民による都市政策は、シビル・ミニマムの都市空間への構造化であり、しかもシビル・ミニマムをより高い水準で保障するためにこそ都市改造を必要とする。都市構造は、市民生活基準に直接関連するのみならず、現代の生活様式を決定する。シビル・ミニマムはしたがって、都市生活空間の造型としての都市計画の公準にこそならなければならない。この公準は、従来の個々の建築基準などもふくんではいるが、むしろ生活システムのシミュレーションとしての都市計画の基本前提である。とすればシビル・ミニマムは＜都市＞という生活空間へとシステム化されなければならない」（松下圭一、『都市政策を考える』、岩波書店、1974年、124頁）。すなわち、「シビル・ミニマム」は「都市計画の公準」とされなければならないということである。この提案は、深刻化する都市問題を背負いこんだ多くの都市自治体によってうけいれられ、実践されてきた。そして居住環境整備の理論や実践にもつよい影響を与えてきた。また都市自治体の行政改革にもつながった。「高度成長期に国の政策が産業優先にかたよった結果、それを批判し、新しい『市民福祉』をもとめるシビル・ミニマムが主張され、伝統的に国の行政と考えられていた社会保障や財政調整などの事務を地方行政がおこないはじめている。これらの新しい動きは、さしあたって、まず都道府県の事務を増大させ、変質させつつある。広域行政の必要と地方自治の要求という矛盾の日本的解決法として、都道府県が自治体としての行政を強化させている。都道府県が市町村とともに都市政策の主体として、資源・環境・土地利用などの分野で事務をふやしているのはこの結果であろう。また、福祉や財政調整などの分野の増大もその傾向である」（宮本憲一、『財政改革』、岩波書店、1977年、290頁）。

戦後に再登場してきた都市経営論は、こうして「シビル・ミニマムの思想」をその理念とした。そして先に示した『都市を計画する』や『地方主権の論理』（高寄昇三、勁草書房、1977年）などの論拠とされている都市経営の概念は、「シビル・ミニマム思想」を「経営理念」としつつ、より明確な内容を示すようになっている。たとえば、『地方主権の論理』によれば、「都市経営の視点は、都市構造（空間システム）、都市経済（経済システム）、都市社会（社会システム）を含めた総合的な対応策がのぞまれる」（226～227頁）とし、「最小の市民負担で、最大の市民福祉」が「都市経営のセオリー」であるとのべている。そして「同時に、財政管理の殻を破って、自治体自身が一つの企業体として活動していかなければ公共経済の成果をあげることはむずかしい」（206頁）として、都市経営を企業体の経営理念で概念づけている。『都市を計画する』の都市経営論も同一の論理にのっけるとみてよい。

以上より、戦後の都市経営論を戦前と比較してみると、まずいくつかの共通点を指摘することができる。第1は、都市自治体の行政改革を前提としている点である。戦前の都市経営論は、都市の資本主義的発達のもとで混乱を深めた行政に秩序を与えていこうとしたものであった。戦後のそれは、企業的自治体経営をめざした

行政改革を指向している。第2は、戦後においてもまた戦前においても都市計画の理念や制度とつよいつながりをもっている点である。戦前の都市経営論は、近代都市計画の登場をうながしたし、戦後の都市経営論は、現代都市計画の理念や実践への関与をふかめている。とりわけ居住環境整備は、「経営理念」とされる「シビル・ミニマムの思想」の理論と実践を一方の前提として前進しえた事実は否定できない。

こうした共通点をもつ反面、いちじるしい相違をなしている点に目を向けなければならない。それは、戦前において、「都市社会主義」のもとで提唱された土地公有化の思潮である。明確な資本規制や地主の規制とともに、この土地公有化の推進は、根なし草になったとはいえ「都市社会主義」の理念にふくまれた都市経営の支柱のひとつとされたものであった。戦後の都市経営論では、この土地公有化運動の思想は、ほとんど見当たらない。むしろ、都市自治体の企業体的経営を主張するところから、自治体の土地財産のくいつぶしに対してはほとんど無防備であるとさえいえるのではなからうか。

ところで、先にみたとおり居住環境整備計画は、60年代から70年代にかけて都市計画の平面にあらわれてきた。近代都市計画の生成期における地域改良の潮流をみると、現代の居住環境整備問題は、その歴史的再現ともうけとめられる。そしてこの再現は、「シビル・ミニマムの思想」を「経営理念」とする都市経営論の発達をうながした。一方、この居住環境整備は、都市計画の理念や制度によって十分うらづけられているとはいえないのが現状である。それは戦前の「都市社会主義」や「都市社会政策」の主張が、実を結ばなかった後遺症ともいえるであろう。実際、居住環境整備は、自治体独自の制度化をもってしてはとうてい前進しえない性質のものである。大阪府においても「生活圏整備事業」や「重点地区プロジェクト作成補助制度」などが実施されたが、とくに事業面では具体化に結びつきえずに、計画作成を補助する段階にとどまっている。庄内地域（豊中市）にみられるような総合的な居住環境整備をめざす努力が自治体によってつづけられているが、この努力は現行都市計画制度で実現しうる限界ともいえるものであり、その過程を通じてむしろ中央政府の制度改善の方向がうかびあがってきているのが実情である。すなわち、居住環境整備計画が前進するためには、公共用地の取得制度をはじめとして、縦割制度、公的住宅供給制度、あるいは社会福祉制度など、都市計画が現在直面している障害の除去が不可欠である。これらは、都市自治体の行政範囲をこえて国家が都市計画においてはたすべき機能と役割が、自治体がはたすべき機能の増大とともにいっそう重要となっていることを示すもので、実践がもたらした必然的結果である。

ここで、想起されるのは、ウェップ夫妻が示した「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の理念である。この提案は、「ナショナル・ミニマム」の達成を国家の責任とし、また自治体がおこなう努力はたえず全国的に社会化されるべきであるというものであった。居住環境整備によって、総合的な地域改良をめざす都市計画の今日の到達は、この「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の理念が示した方向に、都市計画が発展していくべきことを示唆しているし、同時に、企業体的都市経営論とはことなった過程を歩むべきことをものごといているといえるであろう。

第2節 大都市地域における土地利用の発達

住民の地域生活要求の現段階は、多様化とともに要求水準の高度化で特徴づけられる。地域生活要求を総合的に充足させていこうとする、いわゆるまちづくりとしてとりくまれるようになっているのも、こうした発展の重要な側面であると理解されよう。

さて、大都市における資本主義的な土地利用は、しだいに地域分化とともに計画性をもって発達するが、大阪都市地域でも交通手段の進歩を媒介として、臨海部における大企業の集積と、これに従属しくみこまれて成立する小零細企業の集積とその地域的集中、都心業務地区の肥大化がすすむ一方、過密不良環境地域が発生し拡大していく傾向、交通ターミナル駅とその周辺の高密度再開発に結びついた高密居住地の形成、そしてそのなかでの零細企業者の圧迫もしくは排斥をとまなう土地利用の方向を概観することができる。このような土地

の高密度利用と地域分化の発達、居住地では過密、不良環境の状態を一般化して人間の生活を圧迫、破壊すれば、住民の地域生活要求も発展し、高度化、多様化する。そして、この土地利用の発達は、居住地の圧迫と同時に住民の階層変化をももたらす。その結果、地域生活要求も階層性をもって表面化してくる。この点に、居住地における住民階層の分析が必要とされる根拠がある。

一方この要求は資本主義のもとでは容易に充足されないという一般的傾向をもつ。そして現実には、その不充足により住民の地域生活の矛盾はいっそう深刻なものとなっている。加えてこの要求の大半は、個人の力量をもってしては解決しえない性格のもので、矛盾をとりのぞいていくためには社会的な方策の体系が不可欠となってくる。このように地域生活要求の社会的性格が、しだいに充足手段の社会的発達を促進させる力を内在させている。

1. 大阪大都市地域における土地利用の発達

大阪府下における土地利用に関する詳細な調査（約8,000個の標準メッシュを基礎にした都市計画基礎調査をもとにおこなったもの）が「大阪府の土地利用に関する計画についての調査研究報告書」（1976年3月、大阪府）としてまとめられている。これと他の府資料から土地利用の特徴をひろい出して要約すると以下のようになると思われる。

(1) 市街化の状況

府域1,855㎢のうち、約35%は山林で、20%が田畑である。市街化区域内（862㎢）の人口密度は85人/haで、全国的にみると東京についでたかい。田畑や山林の大部分が市街化調整区域に含まれているから、調整区域内の開発の将来動向を別にすれば、府下の市街地拡大はほぼ飽和状態に達している。一般市街地（一般住宅地の中に店舗等が混在している地区）の拡大状況をみると、66年～69年までは25%の拡大をみたが、69年～73年では16%で伸び率が大幅に減少した。また、田畑はそれぞれ18%、14%の減少を示したが、減少傾向にややブレーキがかかっている。60年以降に建築された建築物の床面積の合計が全ストックの50%以上をしめる地区（ここでいう地区とは標準メッシュを河川、水路、道路、分水嶺などによって単位区域に再構成したものであって、前出報告書による）は大阪市や堺市に隣接した地域に広範囲に分布するが、それは同時に住工混合地域、過密地域を形成してきた。

以上のような傾向から指摘されることは、第1に市街化調整区域の開発の将来動向を別とすれば、府下の市街化はほぼ飽和状態にあり、都市計画による新市街地の開発の余地は残されていない。したがって都市計画事業の大半は既成市街地内の生活基盤、生活環境整備に重点をうつしかえていく必要にせまられている。住民生活よりみた既成市街地の機能低下の現状に対して市街地のこうしたストックの長期にわたる維持管理の水準をたかめ、空間資源としての価値を向上させていく必要性がたかまっているが、都市計画がこのような期待にどうこたえていくかは今日の重要な課題となっている。第2は、既成居住地は全国と比較しても過密居住の状態にあり、近年における居住地の拡大も、このような過密居住を拡大形成する方向をたどってきたばかりでなく、住民の生活基盤でもっとも貧困といえる住工（商）混合居住地の再生産をおこなってきた。そしてこの傾向は、居住地の混合状態からもう1歩すすんで、生活基盤と生産基盤の貧困性、その地域的集中の問題に分析の視角を向けねばならないことを示す。

(2) 居住地の構成

市街地のうち建築物の用途が商業・サービス業や工業に分化しているものを除いた居住専用地域と住・工・商のいわゆる混合市街地が居住地ということになる。混合市街地は、住宅といった居住機能と同時に工業や商業などの生産、就業の機能をあわせもった居住地であって、人口でみるならば夜間人口の多数が地域内で就業するという職住近接の構造をなしている点で、居住による専用的市街地とはことなっていると理解される。

まず、大阪府下の市街地を住居専用、商業専用、工業専用および混合地域の4つのタイプに分類しその分布を

みると次のような特徴が指摘できる（図1-1）。第1は、臨海部に沿った地域と豊中、吹田、摂津、守口、東大阪、八尾、柏原、堺とつづく大阪市隣接部と淀川をはさんだ京都方面に混合居住地がほぼ連担した状態で分布している点である。市街地ではこの混合居住地のしめる割合がもっともたかい。なおこの居住地は都市の土地利用の骨格をつくる幹線道路や鉄道の発達に対応して分布しており、都市構造上からも重要な位置をしめていることが指摘される。第2は、工業専用地域は堺の臨海部に存在すると同時に混合地域に接続した部分に存在していることで、混合地域がこれらの工業専用地域の後背として位置していると理解されよう。第3は、住宅による専用の地域がいうなればスプロール状に混合地域とその他の地域の空隙に形成されている点である。これらが1拠点集中ともいえる都心商業業務地やその他の就業地に通勤する労働者の居住地となっているが、職場と居住の位置関係でみるならば両者の分離というやはり異常ともいえる発達状況を示していることがよくわかる。

つぎに、混合地域を床面積の利用状態によって分類しその分布をみると図1-2のようになる。この図によると住工混合（住宅が主）および住工商混合（住が従）が混合居住地の大半をしめていることがわかる。住工混合地域は、淀川の両岸、東大阪やその隣接地域および南部地域に分布していると同時に、住工商混合地域もほぼ同様の傾向を示すが、大阪市臨海部での集中もみられる。

以上をまとめていえば、大阪府下における居住地の構成は住宅、工業、商業という3つの要素の混合によっており、土地利用計画からも、また居住環境整備からも重要な位置をしめていること、住居専用といっても過密であり、かつブライタ化をすすめつつある高度成長期のスプロール地域が多くをしめること、そして都市計画としてこれらの改良にどう対処するかというさし迫った課題が登場しているということであろう。

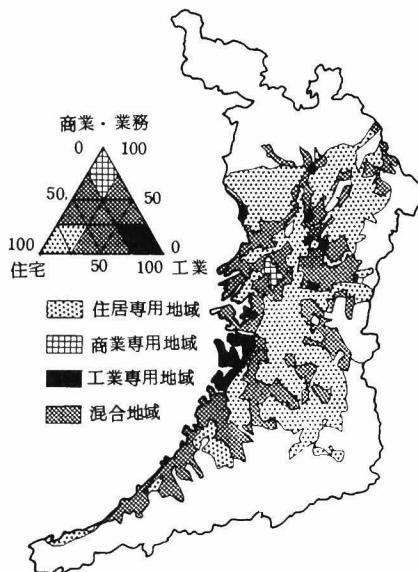


図1-1 床面積による市街地の類型
（市街地系土地利用25%以上）
（「大阪府の土地利用に関する計画についての調査研究報告書」、1976、大阪府、より作成）

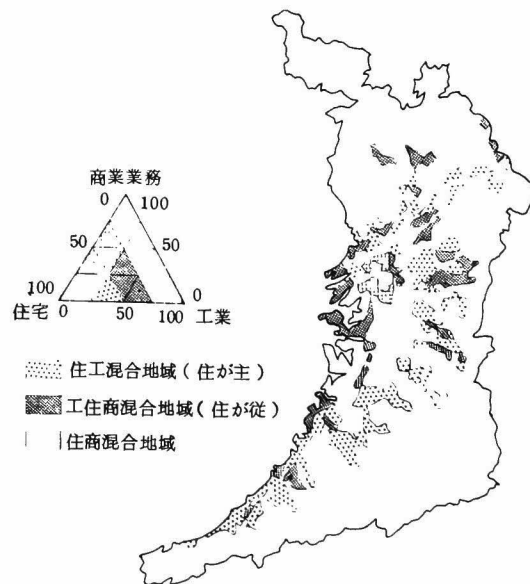


図1-2 混合地域の分布（床面積）
（資料は図1-1に同じ）

2. 大阪市域にみる高密度利用の動向

大阪への産業や人口の集中、モータリゼーション政策のもとで、大都市には都心の巨大な事務所空間が形成され、都市河川や公共用地をくいつぶした高速道路のネットワークがはりめぐらされた。そしてまた、マスの郡集をのみこむ迷路のような地下街の建設が促進された。個々の建築活動をみれば、敷地の大きさや延床面積、あるいは投資力などにおいてさまざまな階層的差異をもつけれども、この傾向は全体的な都市活動の中では、資本の大都市集中による都市空間の占有的利用の進行、そこでうまれる「富」の独占の進行とみることができる。

ところで、一般に市街地は、①道路、上下水道、公園などのいわゆる都市施設、②宅地あるいは画地、③さまざまな機能をもつ建築の3つの要素によって構成される。一旦形成された市街地では、上のような社会・経済的な影響をうけながら、個々の建築の増改築や更新がおこなわれ、場合によっては画地の形状そのものも大々的に変更されることもまれではない。そして、既成市街地の建築空間変動の現象は、第1に、平面的な利用とともに立体的利用の進行により特徴づけられる。当然のことであるが、限られた資源を「高度利用」するためには容積をたかめることに帰結する。第2には、土地利用の地域分化で、交通条件や地価の条件、あるいは「情報」の集中度合や関連する諸機能の集積の度合などの複合的な影響によって、土地利用上ある地区では業務的性格をいっそう強め、またある地区では工業的な性格を強めるという分化傾向がある。第3には、土地利用における一面化と敷地規模拡大である。土地の「高度利用」をすすめることによって、敷地の分割・統合をくりかえしながら、零細自営層や住民の居住空間が外部へと押し出され、しだいに巨大なビルの占有する土地へと変容していった。これら3つの側面は相互に関連しながら、建築の更新を性格づけ市街地の土地利用と形状に影響を与える。

(1) 建築延床面積と容積率の変化

建築空間の量をあらわすには延床面積と容積率の2つの指標で、また、その質は用途の構成で表現することができる。

大阪市についてみると、1969年で建築延床面積（課税対象分、以下同様）が7,700 haである。用途の内訳は、専用住宅で42%、工場で15%、事務所で12%である。大阪市全体で1958年から69年までの建築延床面積と容積率（グロス）の変化を示したものが表1-1である。

まず、延床面積の増加をみると、58年から62年までは6%前後の増加率であるが、63年から64年にかけては著しい増加を示している。以降67年までは増加率は低下の傾向を示し、68年からは再び増加率大の方向にむかっている。なお、58年から69年までの平均増加率は5.5%である。容積率（課税対象延床面積／有租地のうち農地・山林などを除外した分）も63年から64年になって顕著な増加を示している。そして58年には53%であった容積率が68年には80%をこえ、69年で83%に達して全体として土地利用の高度化がすすんだ。

大阪市の都心地域を形成している東、西、南、北、天王寺、浪速の5区について63年以降の延床面積と容積率の変化をみると（表1-2、1-3）、同じ都心地域でもその変化の状態がかなり異なっていることがわかる。すなわち、東、南、北のように69年にはいずれの区も容積率150%を越し、その容積率増大のピッチも大きいグループと、西、天王寺、浪速区などで69年の容積率が110～120%にあって、延床面積の増加率でも前者のグループより相対的に低目となっているグループに2分される。容積率が69年でもっとも高くなっている東区の建築延床面積は約491 haで、そのうち約50%は事務所である。住宅は専用・併用をあわせても14%にみたない。後者のグループに属している天王寺区の場合、延床面積は約212 haで、最も多いのが専用住宅の42%、ついで併用住宅の15%などとなっているが、事務所は28 haで13%を占めているにすぎない。

このような容積変化と用途の構成とを組みあわせてみると、東区などの場合は、事務所としての土地利用の

分化が極めて著しく、それが63年からの容積率増加分が55%近くも増加した主要な要因であると思われる。一方天王寺などの例では、延床面積の増加率は67年、69年と低下の傾向を示し、容積の増加も緩慢である。このことから、東では建築物の更新と肥大化がすすんできたことを物語っており、天王寺では一旦形成された市街地が比較的安定な状況にありながら徐々に個別建築物の更新があらわれはじめているとみられる。

このように、空間の量・質の集中度や分散のしかたは、地域の土地利用的、都市構造的性格に規定されて、地域分化の過程をへていることがわかる。表1-1にみられる市全体の床面積および容積率の変化では、63年～64年にかけては、市街地の新規形成によって延床面積および容積率の顕著な増加をみ、67年以降も延床面積と容積の増加率は拡大傾向を示している。全体として床面積の増大と高容積化がうかがわれる。68年以降の延床面積の増加傾向には、とくに都心などの個別建築物の更新による高層化の影響がかなり含まれているものと推測される。

表1-1 建築延床面積と容積率(グロス)の変化(大阪市)

年次	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	容積率	同対前年増加分(%)
1958年	4,311	6.1	53.0	—
1959年	4,593	6.5	55.6	2.6
1960年	4,860	5.8	57.6	2.0
1961年	5,167	6.3	59.4	1.8
1962年	5,475	6.0	62.0	2.6
1963年	5,880	7.4	65.9	3.9
1964年	6,420	9.2	71.2	5.3
1965年	6,732	4.9	73.9	2.7
1966年	6,993	3.9	78.2	4.3
1967年	7,200	3.0	78.8	0.6
1968年	7,434	3.3	80.6	1.8
1969年	7,721	3.9	82.5	1.9

(注：延床面積は課税対象分)

表1-2 都心地域における延床面積の区別変化

区名 項目 年次	東		西		南		北		天王寺		浪速	
	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)	延床面積(ha)	同対前年増加率(%)
1963年	329	14.1	225	15.1	229	8.2	304	13.2	161	11.7	185	10.7
1965年	368	12.0	250	11.2	257	12.2	326	7.4	181	12.4	203	10.0
1967年	403	9.4	266	6.2	282	9.6	358	10.0	198	9.0	214	5.3
1969年	449	11.4	291	9.4	318	12.8	408	13.8	211	7.0	227	6.0

表1-3 都心地域における容積率の区別変化 単位：%

年次—区名	東	西	南	北	天王寺	浪速
1963年	132.5	88.1	128.3	115.2	86.4	93.0
1965年	150.4	98.3	143.2	123.3	95.7	103.0
1967年	165.6	103.7	157.7	137.7	103.8	110.4
1969年	185.5	112.8	181.2	159.4	111.3	118.4

(2) 着工建築物からみた空間利用の特徴

次に、市街地の土地利用状態を、市街化の速度や用途の動向という側面から分析するために、着工建築物の性格を明らかにしておく必要がある。

大阪市における59年から68年までの10年間の着工建築物（非課税分も含む）の量は3,046 haであり、69年全市街地建築物延床面積8,195 haの37%にあたる。過去10年間に3分の1以上の建築空間が形成されてきたことになる。用途別では、事務所、専用住宅、工場が多く、土地利用の分化傾向を示す。

着工量の集中はとくに東、此花、東淀川などに多く、東では区の全着工建築物の7割弱が事務所であり、かつ、事務所の全着工量の42%が東に集中して、偏在の傾向が明瞭である。ほかに事務所が第1のところは北および西だが、事務所の全着工量に対しては、東にくらべて前者は3分の1強、後者は5分の1弱であって、格段の相異がある。そして、事務所空間が東と北をあわせて57%に達する。北、南では店舗、および遊興施設の集中がめだち、加えて北は旅館の全着工量の4分の1が集中している。なお、大阪市内における2,000㎡以上の建築物の着工は、表1-4のごとくであり、既成市街地の主たる建築活動は、事務所建築で、全体の25%を占める。

表1-4 2000㎡以上の建築物着工量（大阪市内、1966～71年）

	住 宅			工 場	工場＋倉庫	事 務 所
	専 用	事務所併用	その他併用			
合 計 (㎡)	270,416.3	73,564.1	242,319.2	1,508,770.7	145,844.4	1,995,949.5
比 率 (%)	3.3	0.9	3.0	18.9	1.8	25.0
棟 数 (棟)	58	22	64	56	15	253
1棟あたり 床 面 積 (㎡/棟)	4,662.4	3,343.8	3,786.2	26,942.3	9,723.0	7,889.1

	事務所＋倉庫	店 舗	店舗＋事務所	倉 庫	サ ー ビ ス	そ の 他
合 計 (㎡)	296,914.9	419,778.1	268,721.6	907,893.1	983,115.1	841,323.6
比 率 (%)	3.7	5.2	3.3	11.4	12.3	10.5
棟 数 (棟)	51	67	45	84	142	90
1棟あたり 床 面 積 (㎡/棟)	5,821.9	6,265.3	5,971.6	10,808.3	6,923.3	9,348.0

(3) 市街地建築空間の立体的利用

ところで、個別建築活動は、さまざまな階層的な差異をもちながらも、一般的には敷地規模拡大、容積増大の方向をとり、土地の利用を可能な限り高度化する指向をもつであろう。

大阪を都心地域（東、西、南、北、天王寺、浪速区）、東部住宅地域（都島、旭、城東区）、東部工住混合地域（東成、生野区）、南部商住混合地域（阿倍野、西成区）、南部住宅地域（住吉、東住吉区）、西北部工場地域（大淀、福島、此花、港、大正、東淀川）にグルーピングすると、一棟あたりの階数および延床面積が大となる地区は、都心地域に多く、とくに事務所として専用的な土地利用の進行がよくあらわれてくる。西北部工場地域でみられる分布からは、大規模な工場の専用化した地区は、階数低、延床面積大の方向にあることがわかる。商住混合や、工住混合の地区ではほぼ同様の分布を示しており、たてぶまりの混合的土地利用がうかがわれる。

市街地土地利用における建物の立体化、延床面積増大の進んでいる地区は都心に集中していることがわかるが、中でも北区に集中している。都心地域のこのような空間量の蓄積は、主として事務所によるものであるが、

その専用の度合いが高い地区は、階数も延床面積も大きくなっている。1事務所あたりの階数および延床面積の地区平均をみると、たとえば東区の北浜地区の場合は、階数が8.52、延床面積が約2,700㎡で、地区に占める事務所面積は86%である。また、同じ事務所としての土地利用でも、2.5～3.5階で延床面積が200～300㎡というのが多いが、地区によってはそれ以下やそれ以上に広く分布し、地区により利用の状態がことなっている。

3. 高密度利用を追求する再開発 — ターミナル改造の実例

都市再開発は、高密度利用をすすめる都市改造の方法とされている。そして、総合設計制度など諸制度の整備もすすめられてきた。次の引用はこのような高密度利用をめざした都市再開発の方向を示している。「再開発の実施にあたって、民間の建設エネルギーの活用を主体とする必要があり、このためイ都市ごとに民間活動のガイドポストとなるべき基本計画を策定する。(ロ)高度利用地区の指定の促進、特定街区、総合計画制度の積極的活用をはじめとして、強力な規制、誘導および助成の措置を講ずる」(建設省、1972年9月)。ここでは民間再開発のターミナル改造の実例をみる。

(1) 梅田駅拡張工事の概要

旅客の輸送力増強のため、国鉄高架北側に駅舎を移設拡張する。1966年に着工、73年に完成した。1日乗降客は40万人(1969年)あり、駅の機能をおかすことなく、立体的多目的利用(駅・駐車場・オフィスビル・商店街)に重点がおかれた。そして、工期は、第一期工事(神戸線移設 67・8)、第二期工事(宝塚線移設 69・11)、第三期工事(京都線2号線移設 71・11)の3つで、阪急ターミナルビル(阪急17番街、オフィス、72・3)、阪急三番街、駐車場開業第四期工事(京都1号線、駅へのよりつき車路も完備 73・11)も実施した。総工事費では、365億円(うち用地費100億円、三番街の建設費はふくまず)がみこまれた。

計画は61年頃からはじまった。用地買収には戦後すぐかかった。買収面積は2.9haで、都市計画街路のため一部宅地部分に土地収用法が適用された(67年)。40軒ほどあった店子は移転したが、一部新店舗に入った店子もある。それに対しては家賃を3年すえおきとした。事業の認可の条件は、①茶屋町通りを6mから18mに拡幅すること、およびつけかえ道路の建設工事費の負担をすること、つけかえ道路面積は、②新阪急の東側の市道を廃道とし、その分を等積交換とすることであった。

(2) 南海難波駅拡張工事の概要

現在事業の段階である(1972～78・10)。工費は330億円(鉄道2:その他1の割合)で、事業目的はターミナルの改造(高野山線と本線あわせて)にあり、具体的には1日乗客数16万人(70年)から約2倍のキャパシティ(6両1線、10両5線、8両2線)に増強する。あわせてターミナルビル(38階、142m)を建設する。

(3) ターミナル改造の問題点

ターミナルは第1に都市構造のフレームをつくる交通ネットワークの結節点であり、都市全体の容量を左右するものとして重要な都市の施設である。同時に、ターミナルは商業的需要が集中し、都市の中で一等地を形成する。ところが、都心部の高層化、高密度化とそれに応じた郊外での宅地開発の進展、都市の肥大化によって、既存のターミナル施設へのインパクトがたかまり、ターミナル改造の必要が出てくる。しかし、阪急梅田駅や南海難波駅の改造事業にみるかぎり、都市計画上ほとんど規制がかからないところに基本的な問題がある。具体的には、私鉄側からみれば、駅として必要な施設の準備はそれ自体利益を増大させるものではないため、利益増大のためには、商業ビル、地下街、駐車場などを併用させる傾向がある。また、商業的需要が高いため、最大限の土地利用をはかろうとする。難波の場合も容積および形態制限ぎりぎりの70%をとったホテルの建設を考えている。そして容積制限を緩和するため、周辺道路がせまいので国鉄駅前広場を隣地に想定して緩和規定を運用している。加えてターミナルはいくつかの鉄道の結節点であるため、他のひとつが改造され、過密を

すすめると、他の鉄道施設への影響が出るから、部分的な改造の場合、全体の輸送・乗り換えシステムに混乱が生じやすい。

(4) 民間再開発に対する規制・誘導をすすめるための検討事項

現行の諸手段（「高度利用地区」、「総合設計制度」、「特定街区」など）は土地の「高度利用」を理由とした容積の緩和を認めたものであり、その限りでは個別の民間再開発を規制することはできない。この点で、都市全体の容積計画にもとずいて、個々の民間活動をコントロールする方式の確立が求められている。そして「高度利用」をすすめることが容積の増大、高層化と考えられているが、その場合「有効空地」の考え方の再検討が必要である。とくに、容積に対する「ボーナス」の与え方は必ずしもその根拠に説得力があるとはいえない。現行では、高容積を容認するかたちとなっているので、高容積を規制する立場からの検討が必要である。

4. 過密・不良環境居住地の形成、その典型庄内地域

大阪府下における居住地の形成状態は、1でみたところである。ここでは、そのうち過密居住地として知られる豊中市庄内地域（とくに南部地区）をとりあげ、先にみた都心地域における土地の高密度利用の発達の反面、ここで進行した過密・環境不良化の状態をみることにする。

庄内地域は、戦後高度成長期にスプロール状に形成され、面積で426ha、人口約8万人の過密居住地である。70年から75年にかけて人口の増加は頭うちとなりやや減少ぎみとなっているが、一方で地域に長期にわたって居住しつづけている世帯も多く過密であることにはかわりはない。南部地区は、面積105ha、人口約1万7千人である。面積105haのうち約50haが中・大規模工場の敷地であり、工場敷地分をのぞいた人口密度でみると300人/haをこす数値となり、超過密の居住地である（表1-5）。地区内には、中小零細な工場および商店が存在し混合的土地利用がすすんでいる（図1-3）。用途地域でも近年まで地区全体が工業地域とされてきた。

南部地区における土地利用の発展は、まず第1に工業的土地利用によって特徴づけられよう。この地区には、神崎川の水利を利用した工業が大正年間より立地していたが、戦後は農地改革や旧庄内町合併（1955年）をへて機械・金属関係の工業が立地した。高度成長期を迎えて工業的土地利用は、地区外周部だけでなく内部にも住宅併用も含む小零細工業の立地をすすめ、混合的土地利用形態が発展した。工業の立地は、同時に多数の労働者を呼びよせ集住居住地を形成した。先にも示したごとく、この居住地の形成は、約50haあまりの土地に約2万人が居住するという驚異的な過密をともなったものである。地区内世帯の約3分の1は、地区に集積する多数の工場に就業して生計を立てている。この工業の立地、集積による土地利用は、用途地域でも工業地域とされ、のちに下水処理施設が建設されたのも工業排水の処理を主たる目的としたものであった。そして、ごく近年まで地区内住民は降雨のあるたびに浸水被害に悩まされつづけていたのである。工業の立地は、その消費地を大阪市域のみでなくより広域な流通を求めるため、名神高速道路、阪神高速道路の建設などの広域的都市計画が実施され、いまではこの南部地区の工業的土地利用は地区と自治体行政に根をおろした状態を保ちつづけている。第2には、大阪府下衛星都市の門真市や寝屋川市などとならんで、大阪方面に通勤する労働者の居住地としての土地利用の発展があげられる。せまい地域に多数の労働者とその家族が居住するという資本主義的高密度土地利用形態は産業革命からみられたが、さらにすすんで都市の工業地域の大規模造成、都心の商業・業務サービス機能の高密集集積、そして分業の集約的な発展がこの傾向を都市圏全体に拡大した。庄内地域のスプロール居住地は、その産物である。

表1-5 町丁別面積・人口一覧

	面 積 (ha)	人 口 (人)	世 帯 数 (世帯)	人 口 密 度 (人/ha)	世 帯 密 度 (世帯/ha)	1970年との増減率	
						人 口 (%)	世 帯 数 (%)
庄内地域全域	425.50	79,947	28,838	187.9	67.8	-11.0	- 5.5
南部地区全域	105.41	17,361	5,403	164.7	51.3	-14.8	-10.6
島江町 計	19.11	3,148	937	164.7	49.0	-11.6	- 7.5
1丁目	10.14	243	64	24.0	6.3	- 6.2	- 3.0
2丁目	8.97	2,905	873	323.9	97.3	-12.0	- 7.8
大黒町 計	23.71	7,736	2,402	326.3	101.3	-14.6	-11.1
1丁目	10.96	1,451	457	132.4	41.7	-19.0	-16.1
2丁目	5.44	2,670	828	490.8	152.2	-16.2	-13.6
3丁目	7.31	3,615	1,117	494.5	152.8	-11.5	- 6.8
計	19.82	2,880	922	145.3	46.5	-16.5	- 8.4
三和町 1丁目	5.36	339	101	63.2	18.8	77.5	80.4
2丁目	5.19	438	144	84.4	27.7	-27.8	-20.4
3丁目	4.95	1,046	310	211.3	62.6	-28.9	-20.1
4丁目	4.32	1,057	367	244.7	85.0	-10.5	- 3.9
計	18.86	3,462	1,109	183.6	58.8	-15.2	-13.2
千成町 1丁目	6.13	1,314	427	214.4	69.7	-18.3	-14.3
2丁目	7.89	985	314	124.8	39.8	-17.7	-19.5
3丁目	4.84	1,163	368	240.3	76.0	-13.6	- 5.6
神州町	23.91	135	33	5.6	1.4	-14.0	- 3.1

(1975年国勢調査より)

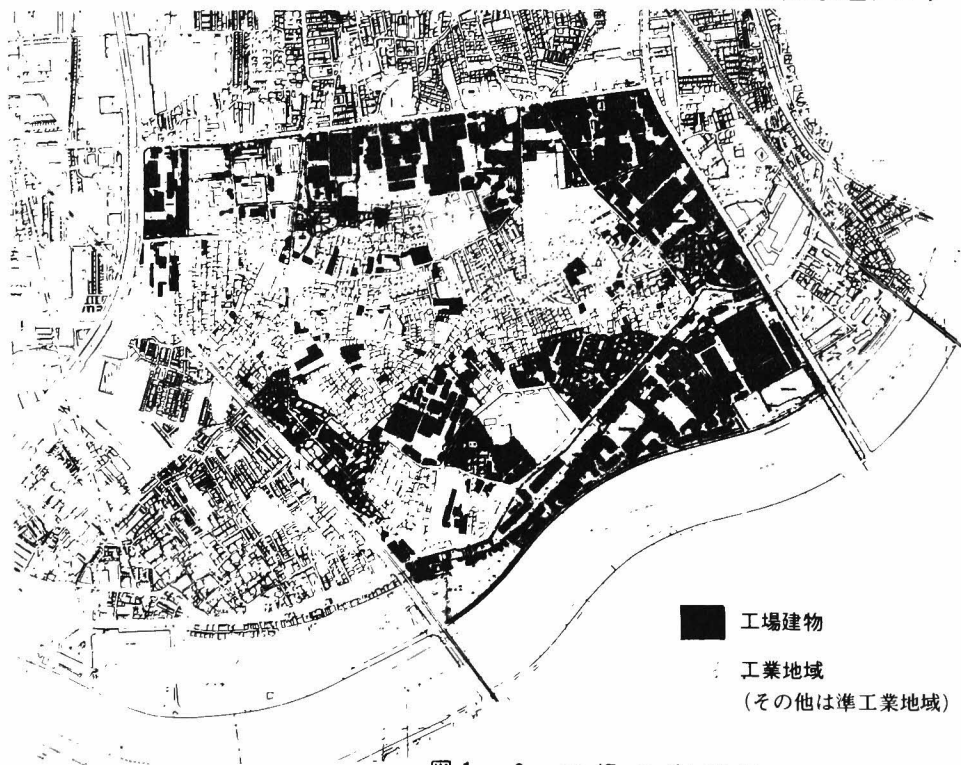


図1-3 工場分布現況

第3節 地域生活要求の発展

1. 地域生活要求の歴史的現段階と階層性

住民の地域生活要求の変化・発展は、同時に土地を含む地域資源と住民の関係の発展でもある。産業革命によって工業都市化がはじまるが、居住地の過密化・環境不良化は、労働者の都市集中と貧困を背景としたいわば必然的結果であった。そして戦後高度成長期の爆発的スプロールは、広大な不良環境居住地をうみ出した。

都市の集約的な発展は、要求水準の向上に作用するが、地域生活が圧迫され破壊されれば社会改良・地域改良がよびおこされる。そして、都市生活様式のひろがり、公有地を拡大して生活基盤を整備し系統的に配置することを要請する。近代都市計画の立法過程での「都市社会政策」論はその具体的展開を求めたものであった。そして、地域生活要求の現段階は、全面発達保障の総合的地域改良である。

一方、地域生活要求は居住する住民の階層によりことなる。たとえば、大工場制度の発達とともに小零細家内工場群は、生産・加工工程を地域に集積し混合的土地利用形態をつくり出す。地域に居住する居住者は、自営者、その家族、労働者をふくんで多様な階層よりなる。要求はこの階層に対応して多様である。そして、都市構造・土地利用的圧迫が居住地に加われば、住民の階層構成に変化をもたらす。階層の分化・変動は、分業の集約的発展の所産である。

2. 地域生活要求の発展の要因

産業革命以降、資本主義的な都市膨張のもとで、労働者は都市的な生活様式、集住の形態をとるようになった。戦後朝鮮戦争をへて復興した資本主義は、高度成長期に未曾有の高蓄積を達成した。この過程で、工業や業務・金融などの大集積にこたえる都市の土地利用形態がすすむとともに、過密住宅地、不良環境居住地が都市圏全体に形成された。都市の土地利用は、資本主義生産の集中に結びついた土地開発の公共事業と民間投資によって地域の種別化・分化をすすめるが、この傾向は資本による土地・資源の独占を本質とするため、地域を圧迫しやがては破壊するにいたる。住民の地域生活要求はこの過程を通じて飛躍的に発展する。これを庄内地域の戦後土地利用の発展とつなげて分析するとどうなるか。戦後農地改革によって創出された自営層の要求は、60年代の高度成長期には、農地経営から土地の不動産の経営要求に大きくかわった。大量の労働者の大都市集中は、零細農地を住宅による高密度利用によってうみ出される地代収入の道にかえるという農家の要求を生起させた。加えて、阪急庄内駅の開設（1951年）は、その傾向をいっそう促進した。戦後すすんだ工業の立地は、多数の下請零細自営層も含んで展開して外周部とともに内部にも工業的土地利用をすすめ、多数の労働者が地区に呼びよせられて過密居住地が形成された。そして、まず表面化したのは、労働者家族の教育要求であった。また、共働きが一般化する傾向は、多くの乳幼児を十分収容しうる保育所の要求をふくんで、社会保障要求を発達させた。今日では、労働者世帯の高齢化・老齢化がすすむなかで、老人福祉施設、医療施設の要求がますます緊急を要するものに発展している。

一方、工業的土地利用は、公共事業と結びついてしだいに広域的性格を発展させた。そして立地した小零細企業は、たえず「半失業」の危機にさらされながら地区で生産を維持しつづけようとする。この傾向は、居住環境整備の概念に生産基盤整備を含まざるをえない必然性を示唆している。

せまい住宅に居住することによって、家族生活の維持は子弟の成長にともないいっそう困難をきわめてくる。従来、若干でも所得が上昇すれば住みかえのステップに乗って脱出することが可能であったが、現在では、たとえば文化住宅から同じ文化住宅のよりましなものにやっとスライドする状況が目立ち始めている。そして文化住宅などでの複数住戸への居住があらわれ始めているのは、住宅要求を充足しようとするいわばひずんだ解決方法がうみ出されていることを示している。加えて、公共住宅と公有地の割合はいちじるしく低く、要

要求のごく一部を充足しうるにすぎない。

庄内地域の土地利用の現段階は、工業的土地利用とともに居住地である。工業的土地利用は、広域交通条件整備の公共事業と結びついてたかめられてきたが、居住地は工業用地の間に自然発生性にまかされて形成された。そして、道路ですら私道が多く生活基盤整備の公共事業のおくれはおおうべもない。そして、この土地利用は住民の地域生活の圧迫と破壊をすすめ、諸要求の発達をうながした。この意味で、土地利用と地域生活要求の発展は、たがいに必然的な関係にあるといえよう。

3. 地域生活要求充足手段の社会的必要性

(1) 地域生活要求の社会性

地域生活要求に認められる第1の特徴は、それが社会性を深めていく点にある。家族や地域のふるい共同体関係が残存していたときは、要求の性格とその充足は、そこで成立していた生産を中心とする自然発生的、伝統的社会関係によって規定されていた。これに対し、産業革命以降、伝統的共同体関係が崩壊し、労働者が都市に集中して空間的な集住をはじめからは、その要求は集約的な発展をみせ、都市での社会生活にあらわれてくることとなった。都市問題が発生し、社会問題化した過程はこの傾向を示すものであった。また高度成長期をへて住民による運動が激しく展開されたのも、住民の諸要求の発展が、個人や家族の枠をこえて社会的平面により鋭角的にあらわれてきたことを示すものであった。そして、このような経過のもうひとつの特徴は、諸要求が量・質の両面において飛躍的に増大してきたことであろう。

一方、地域生活要求の充足形態の実際が示すことは、要求の大部分は、国・自治体の公的な力や他の社会的な資本によって充足されざるをえないもので、そしてむしろこの傾向は主要なものとなりつつあることである。たとえば、過密・不良環境地域における防災対策のおくれ、生活に密着した道路の未整備状態、広場・公園のいちじるしい不足、あるいは小零細産業の基盤の不安定性などは、個人や家族の力量範囲をこえてまさに社会的方法によってのみ解決されうるものである。住宅要求でさえ、私的な方法によってはとうてい充足されえないという世帯が多数居住しているのが実態である。こうして地域生活要求は、資本主義的都市の発展に対応してその社会性を深めつつ量・質とも増大する傾向をもつ。そして、その傾向は要求充足の社会的手段の発達をうながさずにはおかない。

(2) 地域生活要求不充足の矛盾

住民の地域生活要求は、(1)でみたように社会的性格をしだいに深めていく。したがって、その要求を充足させていくには、住民の個人的・家族的な能力によるよりも、何らかの社会的方法によらなければならない。一方、わが国の都市計画法の成立の事情にみるように、社会政策的見地からする都市計画の具体的な対応は、激しい論争が展開されたが結局は結実しなかった。そして戦後高度成長期の未曾有のスプロール的居住地形成が示したものは、火災などの災害から人命を保護することすらきわめて困難とされている過密的土地利用の進行であった。地域生活上必要な都市計画的施設が低水準におかれ医療・福祉などの公共的サービスさえ不足するという一般的傾向がひろがったのである。こうして、住民の地域生活要求が多方面にわたって増大しつづけているのに対して、社会的にこれらを充足させていく手段と費用は、相対的・絶対的に不足する傾向をもつ。

たとえば、再び庄内地域を例にみると、その傾向がはっきりしてくる。庄内地域は、1955年に豊中市に合併した。60年代に入って地域の住宅開発がいちじるしい速度で進行し、未曾有の人口増加がもたらされた。住宅のたてかたは、農道がとりつけ道路となって文化住宅や木造アパートがびっしりと立ち並び、なかにはほとんど日照がえられない住戸が多数つくられるというものであった。公園などのオープンスペースが確保されるどころか、袋小路がいたるところに発生するという、万一の火災時に消防車すら進入できない状態がつくられたのである。これに対して、自治体の生活基盤投資はいちじるしくたちおくれた。というよりも行経費の投入は、どち

らかという豊中市北部地域に偏重する傾向すらあった。庄内地域では、事業といえば名神高速道路や阪神高速道路など広域的なプロジェクトにそったものが実施され、生活環境対策といえば、蚊やハエの発生の原因となっていた旧農業用水路のうめたてをほそとつづけていたにすぎないものであった。

一方、工業の立地が急速にすすみ大阪市の外延工業地としての土地利用が追求された。工業用地が飛躍的に拡大され、かつ混合的利用がすすんだ。住民の生活基盤投資が相対的・絶対的に不足する傾向は、住民の地域生活上の困難をいっそう深刻なものとし、その結果、まずもって公害や教育施設、教育環境をめぐる住民運動が生じたのである。

このような生活環境改善をめぐる住民の運動が、庄内地域だけでなく、神戸市丸山地区やその他の地域で全国的に展開された。これらの運動は、自然発生的であったが、しだいに総合性と系統性をたかめ、いわゆるまちづくり運動に発展したケースも多い。

とはいえ、住民の地域生活要求がより前進的に充足されるようになっていっているとはいえない。多くの場合、自治体の負担となつてはねかえってくるのが現状で、財政難が一般化する傾向のもとで生活環境面、福祉面は後退すら余儀なくされている。しかしこの傾向は、しだいに全国的な制度改革をうながす力に転化していかざるをえないものであろう。

(3) 地域生活要求充足手段の発達について

先にみたように、住民の諸要求は量・質的に増大しながら社会的性格をつよめてきた。したがって、これらの要求充足は社会的な方法によってすすめられねばならないという傾向がいっそう明白となっている。そして近年、「ころがし事業」（特定住宅地区整備促進事業）や「居住環境整備街路事業」などの居住環境整備の新しい手段が講じられるようになった。この傾向は、住民の要求からみれば、部分的であっても一定の部分を充足する手段がしだいに拡大されてきていることを示す。

「ころがし事業」は、1974年度にスタートしたもので、①公的住宅建設用の空閑地の取得、②公的住宅の建設、③不良住宅地区の設定、公的住宅入居者の選定、④不良住宅の除去、跡地の整備というサイクルで、順々に事業をすすめ、もって地区居住環境の全体的な水準向上をめざすものである。また、都市計画事業とことなつて任意事業であり、事業着手が比較的やりやすいという側面もある。「居住環境整備街路事業」は、1975年度にスタートしたもので、その目的は、通過交通による騒音、排出ガス、振動などの自動車公害、交通事故などによって居住環境が阻害されている既成市街地で快適な住区を形成することにある。そのために、①幹線街路に接した当該住区の内部で、既存の道路利用を体系化し、②補助幹線街路、区画街路、歩行者専用道の整備を総合的に実施しようとするものである。③そしてこの事業を実施する「居住環境整備地区」を設定し、地区の整備計画を策定することが前提とされている。この事業は、「ころがし事業」とはちがつて都市計画事業としておこなわれる。

一方、住宅地区改良事業や土地区画整理事業などの従来方式も、住民の要求を総合的に満足しうるものではないにしても、居住環境整備をすすめる重要な手段であることにはかわりはない。住宅地区改良事業の実績をみると、少し資料は古いが、京阪神地域で74年末までに不良住宅地区70地区が改良されている（「大阪府不良住宅地区実態調査」、大阪府、1972、272頁）。区画整理事業でも制度上さまざまな制約があるが立川市南口再開発にみるように、市当局と地区住民のねばりつよいはなし合いの結果、住民の要求が多くみられる方向で当初計画の変更が実現し、今日それが定着するところまで到達している。また、区画整理事業や再開発事業が住宅地区改良事業と結びつけられて実施されるケースがあるが、これは住宅をあわせて建設することによって事業の総合性を確保しようとするものである。そして、「ころがし事業」などの新しいところもととも「住宅地区改良事業」などの従来からの方式も、居住地を比較的に面として整備しうるものとなっている。しかし住民の地域生活要求が多面にわたって増大し、発展している現状からみて、これらの諸方式はまだ部分的な内容にとどまっていることは否定できない。同時に、より総合的な方式をめざし、これらの諸方式を手がか

りとして発展させていくことは、やはり重要な課題といえるものである。

その点で、当面、次のような点が問題となろう。「ころがし事業」では、①ころがしをスタートさせるための用地取得が必ずしも容易ではない、②用地が取得されたとして、そこで供給される住宅の家賃水準と地区住民の負担能力のギャップが大きい、③このギャップをより小さくするためには、家賃補助か、高容積化しかななく、前者の場合は現行では自治体の財政負担増をまねくし、後者の場合は地区の過密化につながってしまう。また、「居住環境整備街路事業」では、道路拡幅で出てくる撤去住宅の対策が十分とれないという点がある。過密居住地では道路の拡幅でも住戸の対策がなければ、この事業はほとんど前進しえない。住宅地区改良事業では、いわゆるブライト型地区での事業化が、その判定基準からみて困難である。過密・不良環境居住地が今日広範囲にわたって存在しているとき、現行制度のもつ硬直性の改善がすこぶる重要となっている。土地区画整理事業では、零細な権利者の救済、計画と事業への住民参加、受益者負担の軽減などと同時に、住宅などの生活環境整備をすすめる方法を結びつけることが要請されている。

なお、大阪府の独自の制度として実施されている「細街路整備助成制度」、「重点地区プロジェクト作成補助制度」などは、国の制度の不十分な点を補う貴重なところみといえるが、安定した制度といえるかどうかは疑問であり、今後国の制度としてより一般的な方法にたかめられていくことが、安定的制度化のひとつの方向である。

以上のような今日の傾向は、すでにみた都市計画成立期において「都市社会政策」をめぐる議論が展開されたことを想起させる。そして住民の地域生活要求のより全面的な充足をめざすためには、理念や制度面でこのところみを発展させて総合的な都市計画への前進とつなげていくことが必要となっている。それは同時に現代の都市計画運動に課せられた責務であるといえよう。

第4節 居住環境整備計画論

わが国の都市計画の歴史は、その法成立当初において「都市社会政策」の制度化を達成しようとする思潮をうみだしたが実らず、結果はイギリスなどの先進資本主義国のそれとはことなった方向をあゆんだ。しかしながら、不良住宅地区のスラムクリアランスの事業、高度成長で拡大した不良環境地域でのプロジェクトタイプの居住環境整備や防災拠点再開発事業などが徐々にすすめられるようになった。居住環境整備計画の作成や事業段階における住民参加方式の模索も、国や自治体によってより意識的にこころみられるようになっている。

このような経過のなかで、住民の地域生活要求も実に多面的な発展をとげている。ごく大ざっぱにいても衛生・健康を維持するミニマムの環境改善要求だけでなく、老人福祉施設、保育所などの広範囲の社会福祉要求がいちじるしく増大している。住宅要求についても、より低家賃の公共住宅への要求がひろがっていると同時に、住要求が多面化するにつれて求められる住宅のタイプも多様化の方向にある。家主では、経営する木造アパートや文化住宅の市場価値の低下がすすむなかで、従来もっていた経営方式からあらたな経営をもとめる（駐車場など）要求がつよくなっている。商店街関係では、近年のスーパーの大規模な進出のもとで、商店街振興を求める要求が表面化している。たとえば豊中市においても条例によるスーパー進出規制をうみ出す原動力を担っているのも中小零細な経営者である。過密・工住混合地域では、小零細経営者が地域で順調な設備の更新をおこない、経営を維持する要求がつよくなるとともに、従業者の立場からも工住近接のコミュニティづくりの要求があらわれている。この動向は、従来の用途純化論や公害工場隔離論とは根本からことなる性質のものであって、たえず少しでも住環境整備が前進して経営・立地条件が改善される都市改造型でない修復方式の確立を求めている。そしてその方向は、住民の要求の多様化、高度化にこたえうるものでなければならぬが、居住環境整備計画はこの点に根拠をおいて都市計画の理念と実践面にあらわれるようになってきた。

他方、70年代になって都市計画の理念をめぐって新たな議論が展開されるようになる。それは、従来の官治的な都市計画に、自治体と住民の側に立って「シビル・ミニマム」達成の目標とともに、「自治的計画」の精

神を追求するという動きである。加えて「都市経営」の立場が主張されるようになり、そこでの都市計画のはたすべき役割が説かれるようになっていく。したがって、居住環境整備計画の現段階を分析する場合、こうした都市計画論の動向と結びつけた考察が重要となってくる。以上のことを念頭において、まず居住環境整備計画論の流れを整理し、都市計画論的観点から居住環境整備論の現段階を考察したい。

1. 居住環境整備計画論の経過

居住環境整備計画の論議が活発となり、本格的な展開を示すのは、70年代に入ってからである。それまでは、戦後復興と高度経済成長政策のもとで地域開発、大規模プロジェクトの遂行が都市・地域計画の主流をなしていた。70年代初頭からの居住環境整備計画論の展開は、大別すれば次の4つの側面から特徴づけられる。第1は市街地再開発論であり、第2は居住環境不良化論、第3は住民要求・運動論で、そして第4は計画および計画化論である。

(1) 市街地再開発論

自民党の『都市政策大綱』が68年に出され、その方針の具体化として「都市再開発法」が制定された。都市の再開発が都市計画行政の課題となってきたのである。そして70年代の居住環境整備計画論が展開されるようになるのは、この都市再開発の動向を重要な契機としている。

市街地の再開発は、本来は地域資源のもつ総合的価値を、更新・改良によってたかめるものであって、一方的な機能の注入、押しつけではないであろう。ところが実際は、市街地再開発といえばほとんど「都市再開発法」による計画と事業をさし、もっぱら都市改造型の再開発を追求するものであった。「大阪再開発の基本構想」（1963年、大阪市再開発問題懇談会大阪部会）は、60年代における商業・業務の肥大化で深刻となった都市活動のマヒを動機として、「この都心交通問題の解決と、新しい段階での大都市の業務・商業活動の拡大・大企業を中心とする再編成のあり方」（「大阪府下における都市再開発の基本構想研究報告書」、1972年、大阪府建築部市街地建築課）を示したものであった。「大阪地方計画'66」（大阪地方計画専門調査委員会、第2次報告）は、この都市改造の方向を採用し、「都市部形態の大規模な改造計画とこれに即応する都市施設の整備を樹立」（62頁）するとともに「一部都心部機能の計画的な分散または再配置を誘導する」（62頁）方向を出した。

他方、こうした都市改造型市街地再開発に対するきびしい批判が表面化するようになってきた。先に示されたような計画と事業の進行とともに、住民の生活環境は、向上するどころかかえって悪化の方向をたどり、また当該地区の零細住民の排除が民間デベロッパーの参加のもとでいっそう露骨にすすめられた。「東京への提言」（東京問題専門委員会助言、69年）は、従来の都市再開発の基本姿勢を、「東京への第3次産業の集中、特に管理中核機能の都心集積を前提とし、これに適合した都市構造を作りあげることを目標としたもの」（255頁）として厳しく批判し、こんどのとるべき方向として「都市改造計画と地区再開発計画の関係を、単に上位計画と下位計画の関係としてとらえるのではなく、地区再開発計画を、住民の要求にそって地区の生活環境を改善してゆくというもっとも基本的な計画」（257頁）とするべきであるとのべている。こうして、大都市における分業の集約的な発展と地域分化の傾向と結びついてうかびあがった都市改造型市街地再開発に対して、住民の要求充足の立場をはっきりと示す計画が追求されはじめたのである。

このような再開発への批判は、現代の都市政策批判という角度からもおこなわれた。その批判の目は、都市政策の基礎にある混合経済の問題に向けられている。『都市再開発政策』（マーチン・アンダーソン、鹿島出版会）の訳者たちは、「アメリカの連邦都市開発事業や日本の都市政策は、民間資本を主体として、その収益性とエネルギーを尊重し、公権力はそれを誘導し、その活動の安全を保証するという公私混合方式、いってみれば国家独占資本主義の開発方法によっている」（同、訳者あとがき 245頁）とみて、このような「公私混合方式」は結局は民間デベロッパーや金融資本の「致富のみなもと」となるだけで、住民の要求充足とは相反

した結果になっていると指摘している。

大阪では、その後市街地再開発のための基本調査が府によって実施された（「北大阪における市街地再開発のための基本調査報告書」、68年、「東大阪における市街地再開発のための基本調査報告書」、68年、「南大阪における市街地再開発のための基本調査報告書」、70年など）。これらの調査の内容で共通していることは、基本的に生活環境面の重視という方向を採用し、大都市地域住民の要求充足のてがかりをえようとしている点にある。そして70年には市町村の段階で模索がはじまり、たとえば「庄内地域基本調査報告書」（豊中市）が出されて自治体が地域の再開発を総合的にすすめるという第一歩が踏み出された。都市再開発の方向は、「より複合的な需要に対応すべく、総合的再開発を志向」（263頁）する方向に動き出し、实际的な市民参加を求めていくようになってきた。なお、東京では、69年の「江東再開発基本構想」にもとづいて防災都市計画がはじめられた。この防災再開発は、いうなれば国家的なプロジェクトで、豊中市の庄内地域の再開発とは性格がかなりことになっているものである。この防災計画と事業の実験は、地域も広範囲にわたり、防災機能をたかめるという計画の方法を採用して事業がすすんでいる。

（2）居住環境不良化論

先にみたように、都市改造型の再開発に対する厳しい批判のなかで、住民の要求に根ざした総合的な再開発が必要であるという主張がおこなわれるようになった。この背景には、いうまでもなく居住環境の絶対的・相対的不良化の進行がある。高度成長の過程とその後の環境問題の激化は、戦前にあらわれた産業資本の都市集中と都市問題を質・量両面の増大をともなって再現させたものであった。このような傾向を宮本憲一氏は、「都市労働者の生活の基礎条件ともいえるような社会的共同消費手段が相対的に節約されるのが、資本制蓄積の一般傾向といってよい。その証拠に、資本の蓄積率が大きく、蓄積の速度が早い時期には、社会的共同消費手段の不足ははげしくなり、都市問題が急速に発生するのである」（『日本の都市問題』、筑摩書房、1969年）と指摘している。たとえば、戦後の木造アパート、文化住宅密集街区の形成は、都市労働者の貧困性に結びついているとともに密住という居住形態でも戦前の「貧民街」や「細民部落」の形成と拡大に相通じるものがある。ただ戦後の場合は、農村社会の解体を急速にすすめた点で戦前とことなり、それだけ人口の都市集中が大規模に促進された。そして、社会的共同消費手段の節約傾向のもとで、居住環境の不良化が進行したのである。加えて、都市住民労働者の貧困化では社会的共同消費手段の不足・節約という側面とともに、労働者としての生活困難の重圧がある。それは、就労・営業条件を通じてもっとも厳しくあらわれてくる。戦前の都市労働者は、農村住民のよりきびしい生活水準との比較のもとに、低賃金構造下におかれた。現在でもその傾向を残しつつ、さらには相対的過剰人口の創出によって低賃金の構造がささえられている。現在、居住環境の不良化・悪化がいちじるしい地域には、相対的過剰労働者の大多数が居住していると理解してよからう。たとえば、中小零細企業が集中・集積するいわゆる混合地域では、中小零細企業群とその労働者群は、「相対的過剰人口の日本的プールとして、農業における兼業の増加、あるいは『土地持ち賃労働』（前田利光、『日本資本主義と土地問題』、新評論、1972年、第2部・第3章参照）の残存とともに、日本の貧困化を加速する重要な要因となっている」（池上淳、『現代資本主義財政論』、有斐閣、1974年、282頁）。したがって、混合地域の環境不良化は、この相対的過剰人口のプールをすすめる資本主義的傾向と深く結びついていると理解されよう。自営者であっても「半失業的自営」といわれるのもこうした傾向を示すものである。こうして、社会的共同消費手段の不足と相対的過剰人口の不断の創出とは、同時に進行し、その結果フィジカルな環境の悪化・不良化がもたらされ、都市貧困層が密住する居住様式が一般化する。

さて、この生活環境の不良化は、都市の土地利用の資本主義的発達と深い関係がある。分業の発達が土地開発の政策と事業に結びつけば土地利用の種別化・分化が進行するが、大多数の都市労働者の居住地でも生活環境面の格差・分化の傾向を示すようになってきた。そして都市における分業の集約的発達は、都市住民のほとんど無数ともいえる職業を分化・発生させ、高度な分業のシステムをつくりあげるが、これを一歩すすめて地

域分化の傾向に結びつけて把握することが重要となってくる。絹谷祐規氏は、「世帯の生活機能は、階層によってさまざまに分化しつつあり、とくに大都市にあっては、地域分化の進行と絡み合って、ますます多様になりつつある。したがって地域の概念がさらに明確にされ、地域との関連における居住者の分析が必要となる」（絹谷祐規、『生活・住宅・地域計画』、1965年、63頁）と指摘した。この考え方は、「大都市圏内の典型地域における居住者の住要求」（同、115～162頁）において具体的に展開され、「都市の地域構造と居住者世帯との対応、その対応関係の下における居住者の住要求の類型化を行ない、世帯の周期によるその変化を明らかにした」（同、162頁）のである。

こうして、居住地の形成と推移を大都市の地域分化の傾向のもとに位置づけ、「居住地の型」分類がおこなわれるようになった。「居住地の性格」（住田昌二、『住宅環境』、第3章、住宅問題講座7、有斐閣、1969年）では、「居住地の型」を都市構造の発展からみちびき居住者の階層構成を対応させた。そして、これをさらにすすめて不良住宅地区の拡大傾向を指摘し、それを「ブライテッド型」と規定して居住環境不良化が拡大の傾向にあることを論証している。かつて、戦前においても、産業資本の都市集中のもとで「貧民街」が発生しひろがった。この貧困問題が社会問題化するなかで、「都市社会政策」論が都市改良思潮と結びついてうかびあがってきた。この議論は都市計画法成立過程で論争点となっていったのである。そしてこの歴史的遺産は、現在でもその価値を低下させるところか、逆にその意義をいっそうたかめている。この点に居住環境の不良化論を、都市計画の発達史に位置づけてみる意義もある。

(3) 住民要求・運動論

大都市の居住地では、社会的共同消費手段の不足と相対的過剰人口の不断の創出による環境のいちじらしい不良化が一般的傾向となっている。この資本主義的都市化のなかで、住民による環境改善をめざす多数の運動が展開された。庄内地域を例にとってみると、おもなもので次のようなものがある。①合併反対運動（1954～55年）、②校区変更反対運動（1970～71年）、③神洲化学公害反対運動（71年）、④用途地域指定にかかわる運動（72年）などがある。また、「まちづくり運動」として知られた神戸市丸山地区でも「丸山地区防犯連絡協議会」を中心として運動がすすめられた。これらの運動は、高度成長のもとでスプロール状に形成された過密居住地における運動の例である。その他、コンビナートや高速道路による公害問題、航空機騒音問題など、ナショナル・プロジェクトによってもたらされる環境破壊に対しても運動が激しく展開された。また、土地区画整理、都市再開発などの「上」からの計画のおしつけに対する反抗がつけられ、なかには、より主体的なまちづくりに発展してきたものもある。たとえば立川市立川駅南口再開発は、区画整理による改造型の事業であったが、ほぼ10年にわたる住民運動をつづけてきた結果、地元の商店の振興、減歩率の低減、零細権利者の保護などの点で当初計画を変更し、次の段階を迎えようとしている。

このような住民運動の活発化は、次の3つの側面から特徴づけられる。

第1は、住民の地域生活要求の質的・量的増大である。かつて、戦前において産業都市の形成が開始されてから、都市労働者は「工場法」の成立によって労働環境の改善、教育要求などの実現をはかるとともに、工場内の枠をこえて居住地の改良にも目を向けはじめた。その後社会政策的諸要求が顕在化してきたのである。今日、その要求は中小企業自営者の経営要求、地域福祉要求、地域医療要求など住民の諸階層の分化に対応して、多様化・高度化の方向をたどっている。そして、この傾向は住民要求の分析とともに、住民の意識や行動を、居住地の類型にもとづいたフィジカルな環境の状態と結びつけた分析を必要とするようになってきた。『都市地域における居住環境改善に関する基礎的研究』（梶浦恒男、1973年）では、居住環境改善の「居住者の要求と行動に基点」において、典型居住地における居住者の性格、地域生活の内容、改善要求およびその行動を分析した。また、『居住環境計画における居住者要求の発展過程に関する研究』（広原盛明、1973年）では、今日の段階を「居住者が互いの住要求を組織し、まちづくり運動を通して住要求の実現を迫りつつある段階（1966年～）」と規定し、そこに要求の質的な変化の内容をもとめている。その質的な変化とは、「生存権・

生活権の思想に裏打された『環境権』意識・『けんり』意識ともいべき新しいタイプの住意識」の形成であるとのべている。このような研究成果は、要するに地域における住民の要求が多様化・高度化という方向で増大し発達しつつあること、および、その発達の過程は、地域分化をすすめる土地利用の傾向に深く結びついていることを示すものであろう。つまり、地域分化による居住地の圧迫と破壊が諸要求の発展をうながすという一般的傾向が存在していることを示す。

第2は、住民参加論の登場である。住民運動が激しく展開されはじめたころは、政治や行政へのつよい「不信」をともなったケースが少なくない。そこから行政や政治への住民参加の課題がうかびあがってきた。これをフィジカルな計画への住民参加の問題に限定してみるとどうであろうか。わが国の都市計画は、その成立当初から官治的色彩をつよくもっていた。戦後の改正で公聴会など参加の機会を住民が獲得することになったが、官治的色彩はやはりまだ残っている。一方、市街地再開発を住民参加ですすめるべきであるという主張と実践があらわれた。豊中市庄内地域においても地域全体では「庄内地域整備のための住民懇談会」がおかれ、地区レベルの計画作成では「地区再開発協議会」が設立されて住民参加の方向をとっている。また、立川駅南口の再開発では、条例によってうらづけられた「調査委員会」が住民参加方式として採用された。

こうした住民参加の方式は、自治体や地域によってまちまちであり、まだ定まった方向というものはあらわれていない。とはいえ、住民が参加することなしには、都市計画も再開発も一歩たりとも前進しえないところまでできているのが現状であろう。そして、住民参加の理念は、住民の要求をいかに充足するかというプランニングの方法に深く関係する。この点で、住民参加論の登場は、プランニングの技術・組織・機能にかかわる諸要求をかつてなくよびおこしたといえよう。

第3は、プランナーの役割にかかわる問題である。プランナーの役割は、住民参加方式の採用とともに質的な変化をみせている。都市計画が官治的な都市計画の段階から、自治体や住民への指向をつよめてくるなかで、計画を担当するプランナーが、自治体と住民の要求に根ざした機能を果たしうるかどうかがとわれてきた。具体的には、とりわけプランナーと住民との関係が重視されるようになった。たとえば、「プランナーの形成と都市計画組織」（二宮公雄、『都市の建設』、岩波講座、現代都市政策Ⅶ、1973年）では、「プランナーの市民に対する関係」は3つの段階にわけて考えられるとして、その段階は啓蒙的役割を果たす段階、専門的技術を通して実践的計画を策定する段階、専門的立場を止揚して、市民の中で地域建設に参画する段階であるとのべている。そこには、住民運動の発生と要求の発達を背景に、要求充足の技術的水準向上とともに、プランナーの実践が不可欠であるという専門家への社会的要請をうかがうことができる。

ところで、アメリカでは60年代になってAdvocate Planningの概念が登場してきた。「＜Advocate Planning＞の典型的形態は、『都市計画関係の在野の専門職業家が無償で住民団体の依頼に応じ、この住民団体に代表されている集団利益を弁護するために、公共機関が作成した計画に批判をくわえ、あるいは代替計画を立案し、さらにはこのような計画扶助活動を媒介にして住民運動の基盤をひろげ、その政治的影響力を補強していく運動』である」（西尾勝、『権力と参加』、東京大学出版会、1975年、123頁）というものである。そしてその意義と限界は、「＜Advocate Planning＞は理論的には公共の利益を体現した単一計画の成立根拠を否定していたが、その実践運動は公共機関による計画の提示を前提にしていたということである」

（179頁）と指摘している。すなわち、このAdvocate Planningの活動は、在野のプランナー達が公共機関による計画に対して展開した「対抗運動」としての性格をもっていたのである。一方、豊中市庄内地域では、行政、住民およびプランナーが相互に独立した活動領域を形成し、最終的には、住民、行政および議会が計画を公認するという方法をとっており、Advocate Planningの方法とはことになったものとなっている。しかし共通していることは、住民の要求充足手段を実際の計画行政に根ざして発見し、開発しようとする姿勢があることであろう。それはプランニングの技術的水準を向上させねばならないというつよい社会的な要請に根拠をおいたものであるといえる。

(4) 計画および計画化論

居住環境整備計画は、都市改造型市街地再開発に対する批判、居住環境の相対的・絶対的不良化の進行、さらには、激しく展開されるようになった住民運動と住民の地域生活要求の発達を通じてその概念を明確にさせてきた。また、70年代になって多数の自治体が、それまでの中央指向型の都市計画や生活環境行政から自治体住民の要求に立脚した行政方向をめざすようになってきた。そして、この傾向は、居住環境整備計画の前進に大きな役割を果たした。

一方、居住環境整備計画を総合的・一元的にすすめる制度面のうらづけが成立している状態ではない。住宅地区改良や道路整備、公園や下水道整備などの従来の縦割行政の計画手段を居住地でできるだけ組みあわせることによって計画の前進がみられるのが現状である。とはいえ、こうした計画・計画化のこころみは、都市改造を一方的にすすめようとした従来の計画や、縦割環境行政などに対する批判と改良がねばりつよく続けられて促進されているものであって、はじめから可能であったわけではない。大正時代以来もってきた都市計画の官治的性格に対する批判が住民と自治体の運動によって展開されることがなければ、居住環境整備計画の現段階もいまよりもっと未熟な状況にとどまっていたであろう。都市計画法の成立課程で「都市社会政策」論を強硬に主張した渡辺鉄蔵氏らの努力は、現代にいかされるべき貴重な遺産といえる。

近年では、区画整理や住宅地区改良などの従来方式の都市改造事業でも、住民の要求をより総合的に充足しようとする方向を示すケースもあらわれている。そしてこの実践が居住環境整備計画を事業面で前進させる契機となっている。こうして居住環境整備計画が社会的必要性をもって都市計画の概念と実践面にあらわれてくるようになった。そこで、計画・計画化論の特徴をみれば次のようになる。

第1に、計画・計画化は、住民の地域生活要求充足に立脚している点である。これは計画・計画化の基本的な前提であるといえよう。すでにのべたように、社会的共同消費手段の不足傾向、都市地域での過剰労働力のプール、さらには、都市における地域分化の発達により住民の地域生活要求の多様化がうながされ、地域における要求の総合的充足が必要となってきた。居住環境整備計画はこの要請にこたえるものでなければならない。「川崎市地区計画研究報告書」(川崎市企画調整室、1975)では、計画の原則は「第1は住民スケールの原則、第2は住民本位の原則、第3は住民参加の原則、第4は住民福祉の原則、第5は実現性、総合性の原則」(8頁)にあると述べている。この5つの原則に計画・計画化の根拠・役割がコンパクトにまとめられているが、やや包括的にすぎ、概念としてかさなる原則もある。また、森村道美氏は、「地区計画の立案は、自治体と地区住民との両サイドで検討されるべきものであり、自治体側からは地区計画を考えるに必要な資料を住民が利用し易い形で常時公開するばかりでなく()内省略 - 引用者)、地区計画の立案検討過程をも公開すること、住民側からは生活者としての要望をまとめること()内省略 - 引用者)、そしてできるなら住民自ら要望を空間化してみることが要求される」(『都市空間計画の課題』、『都市の空間』、岩波講座現代都市政策IX、1973年、44～45頁)と述べている。総じていえば、居住環境整備の計画・計画化は、多少のニュアンスのちがいはあっても、住民要求の充足の役割を担うものであると同時に、概念的にはこれを「地区計画」として位置づけようとしている。

第2に、計画・計画化は、総合的な地区修復方式に根拠をおいていることである。居住環境整備は、地区全体をクリアランスアンドビルドの対象とする都市改造型の再開発とは根本的にことなるものである。住民の多様な地域生活要求を充足していくためには、単一目的の方式では不可能であるといえよう。たとえば、都市再開発法や土地区画整理法に住宅地区改良法を合併して施行する方式や、いわゆる「ころがし事業」などがあらわれていることはいくつかの方式をくみあわせた具体的な事例である。すなわち、居住環境整備は、住民が居住し、生活をいとなみにつづけることを前提として、土地と資源を総合的に改善したかめていこうとするものである。このような方式を概念づければ、「地区修復」方式といえるもので、この考え方は、小学校区でいえば1ないし数校区にわたる地区の居住機能の向上をめざすものであり、単一の限定された事業によるものではない。

い。一定の空間的ひろがりのある居住環境整備では、いくつもの事業のくみあわせによる計画化が不可欠となってくる。同時に空間的なストックを重要な資源として評価し、活用をはかっていくことも大切な条件となるであろう。そして、「地区修復」とは、「再開発」、「修復」、「保全」という従来の再開発の考え方を、居住地で総合化し、同一平面で一元的な計画事業体系におきかえていこうとするものである。

たとえば、住工混合地域における居住環境整備計画論の最近の傾向に注目してみよう。従来、用途の混在を環境不良化の原因とみなし、「用途純化」や「公害工場隔離」の方向が計画の内容とされてきたが、この方式が効果をほとんど発揮していないことは、居住地の現状をみれば明らかである。これに対して、近年では、逆に混合地域で中小零細工業群がはたす機能を再評価し、コミュニティとして発展させていこうとする主張があらわれている。具体的には「コミュニティ・ニーズに対応した産業のあり方調査研究報告書」（機械振興協会経済研究所・日本商工会議所、1975年）や「都市における中小企業群の機能に関する調査分析」（通商産業省、1975年）はこのような立場を、明瞭に示したものである。そこで、こうした観点からする整備の方式が追求されるようになってきた。この考え方は、混合地域の形成が資本主義的都市の土地利用の発達不可避免的産物であることに立脚点を置き、そこで創出される住民の要求をより総合的に充足していこうとするものである。

「既成市街地における住工混在地帯環境整備計画調査報告書 - 総論 -」（建設省、1973年）では、居住環境整備の「可能な一つの方向」として「地区の修復」が登場している。そして典型地区スタディをおこなって、「このように住工混在地域における事業所個々についても、生活の場と生産の場の一体という混在形態は必然性を持っているのだが、これを地域全体としてみてもこの混在形態は必要となるし、地域の枠を越えて他の地域に存在する事業所とも密接な関連を持つ。この前者を地域関連、後者を企業間関連と呼ぶとこれらの企業関連はある意味では一つの生産工程に対する商品、材料等及びサービスの生産ないしは配給に関する機能の分担であって、諸機能の分担は個別企業の場合にとっては専門化ないしは分業化であるが、これら個別企業の集積が住工混在地域の機能発揮となって」（151頁）いるとして、環境整備では「①基盤的条件の整備、②類型別の生活 - 生産空間の整備、③①と②の両者の有機的結合（コネクション）」（166頁）の3つの側面が必要であると結論づけている。これらが全体として「地区修復」としてまとめられている。混合地域の整備では、企業群の社会的分業の発達を混合地域形成の契機とみなし、そこから「地区修復」の方式を導き出している。

第3に、計画・計画化は、行政改革、財政改革にもうひとつの根拠をおいていることである。「地区修復」方式としてまとめられる居住環境整備では、事業のさまざまなタイプのくみあわせが不可欠である。これをすすめるためには、従来の縦割行政の延長では不可能であろう。各行政部門を十分調整しうる行政機構の発達が必要ならば計画化はすすまない。豊中市庄内地域再開発で設立された「事業推進委員会」（担当助役が長をつとめる）は、こうした機構発展の端緒といえるものであろう。また縦割を前提とした国の補助制度による都市計画の圧迫は、計画化を財政面から困難にする要因である。計画・計画化の現状は、結局は自治体の自主的な財源によって大半が充当される結果となっている。自主財源が圧迫されれば、やがては計画の後退も余儀なくされよう。「何よりも必要なことは、居住環境改善の必要性が高いと同時に可能性が強く存在している地域をとらえて、それらの地区において再開発事業の糸口を見つけるべきであり、一日も早く居住環境改善事業の成果をものとして住民にみせて住居環境改善の成果をもって計画と事業の有効性と必要性を住民に常識として認識してもらうようにもっていくことが、最も重要な課題である」（「川崎市における混合市街地の環境整備及び住宅供給促進手法に関する調査（その1）」、日本住宅公団計画部市街地住宅課、1976年、16～17頁）といわれるのも、計画・計画化の具体条件の不備に根拠があるといえよう。そして、具体条件をひろげるためには、都市自治体行政の範囲にとどまらず国家と自治体の相互関係に立脚した行政・財政改革へと結びつかざるをえない。

2. 居住環境整備計画論と都市計画

(1) 近代都市計画思潮と居住環境整備

わが国における近代都市計画思潮の重要な側面のひとつは、イギリスにおけるフェビアン社会主義の影響を受けた「都市社会主義」が「都市社会政策」論を呼びおこし、地域改良の理念を示したことであった。この背景には、資本主義的都市の発達のもとで、都市に「下層社会」が形成され、かつ、不良住宅地が広範囲にひろがりつつあったという、社会問題があった。この「都市社会主義」は、国家によってすすめられた自治体の官治行政化のもとで実を結ぶことができなかった。1919年に成立した都市計画法が、一方的に官治的色彩をつよめ、地域改良の目標をもちえなかったのも、このような歴史的な経過があったからであるといえよう。

ところで、60年代から70年代にかけて、居住環境整備の課題が都市計画に登場してくるようになった。高度成長過程で、社会的共同消費手段のいちじるしい不足化がもたらされ、未曾有の都市問題が生じたのである。そして「シビル・ミニマム」論が登場し、都市計画においても「シビル・ミニマム」をその「公準」とすべきであることが主張された。居住環境整備計画論は、一方のこうした「都市計画の公準」をめぐる理論と実践とともに発展してきた。このような前進をもたらしたのは、都市自治体や住民の運動であったといえるが、戦前における近代都市計画思潮に対して、これらの潮流は総称して現代都市計画運動とも呼びうるものではなかろうか。

さて、このように発展してきた居住環境整備論も、今日重要な転換点を迎えている。それは、この居住環境整備を保障しうる全国的な制度面の発達のおくれによるものである。「基本調査」や「コミュニティ・カルテ」などといわれる環境認識や地域分析の方法は発達したが、事業として具体化するところまではほとんど到達していないケースが多い。そして実践例は、財源の過重な自治体負担をともなっている。また行政の縦割制度も事業効果を発揮できない隘路となっている。

一方、「シビル・ミニマムの思想」を「経営理念」とする都市経営論が登場してきた。戦前のそれと共通する基盤があるとはいえ、現代の都市経営論は、自治体の企業的経営の方向をいっそう明確に示すものとなっている。そして「都市の計画」がこの都市経営をすすめる有力な方法であるというものである。居住環境整備が都市計画の課題としてあらわれてきた経過からみちびき出された当面する困難をみると、都市経営論の理念は、この困難を前進的に解決する方向にリードしうるものであるかどうか、ひとつの焦点となっているといえるのであろう。

(2) 現代都市計画の課題

先にみたように、大都市居住地では、居住環境の不良化が社会的共同消費手段の相対的・絶対的不足傾向のもとでいちじるしくすすんだ。一方、大都市の土地利用の発達をみると、地域分化がすすみ、そのなかで住民の大多数は過密居住様式を一般的なものとしてきた。この過程で、住民の地域生活要求は多様化・高度化し、かつ社会的な性格をつよめて発達してきた。そして、この社会化は、要求充足の社会的手段の発達の契機となるが、実際にはその不充足によって深刻な地域生活問題をひきおこしている。一方、居住環境整備や「シビル・ミニマム」の達成は、要求充足の社会的手段であるが、その後の経過は、都市計画制度の改革にも焦点が向けられねばならないことを示す。この傾向は、「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の示した理念と実践を想起させる。

近代都市計画思潮が担った課題は、資本主義的都市に秩序を与えようとする市政改良と「都市社会政策」の確立をめざす都市改良であった。先にみたように後者の「都市社会政策」の確立は、流産してしまったのであった。とすれば、現代都市計画は、その理念と実践の遺産を現代にいかすことこそその課題とすべきであろう。自治体と住民の実践や努力を、自治体の領域にとじこめるのではなく、全国的に社会化していくことが現代都市計画に課せられたもっとも重要な課題ではなかろうか。

第2章 研究の目的・方法および構成

第1節 居住環境整備計画の概念

現代の大都市、それは急激なる膨張と変化を特徴とする。この特徴は、都市と農村を分離するという、何よりも生産様式の不断の変化によってもたらされる。産業革命によって確立された大工場制度は生産と労働に分業を発達させたが、しだいに生活と消費の分野にも分業がうみだされ、とりわけ現代の大都市は、科学と技術の諸成果をも集中させて高度に発達した社会的分業の体制を確立する。

一方、この傾向は農村から都市への人口の流入と肥大化をまねくが、都市の集約的な発展は、都市労働者の諸欲求の水準向上に作用する。とりわけ工場法の制定（1911年、明治44）は、都市労働者の諸欲求を工場内から居住する地域にまで拡大させる契機となり、都市、地域の改良が都市住民の欲求充足にとって不可欠のものとなるにいたる。そして戦前には、都市労働者は、家族生活の本拠を依然として農村にいていたのが、戦後高度成長をへて、このパターンがほぼ完全に崩壊して、都市地域に生活の本拠をおくようになった。ふるい共同体に依存した生活様式が変化し、都市生活様式がひろがれば、地域生活の共同利用手段の社会的充足がよびおこされてくるが、現実には、その不充足によって深刻な地域生活問題をひきおこしている。

ところで、初期資本主義的都市における都市計画は、イギリスの例にみるように不良住宅地区を改良し、都市の土地利用を指導しようとした。しかしわが国では、地域改良をめざす「都市社会政策」確立の要求があったが、制度としてこれをみとめず分離して、一方で区画整備方式、建築制限、地域制という公共事業費節約の法的規制が採用され、他方でもっぱら産業都市の造成に力点がおかれた。高度成長は、この方向をいっそう露骨なかたちで追求したものであった。都市計画といえば、都市幹線道路、産業基盤整備の公共事業をさし、都市の肥大化が促進された。そしてこの都市計画事業は、中央政府の補助制度にもとづく縦割制度に結びついて官僚統制の方向をつよめるという官治的色彩の濃いものとなっている。

都市計画から地域改良が分離されてから、「不良住宅地区改良法」が制定され（1927年、昭和2）、60年（昭和35）に「住宅地区改良法」となったが、現在では居住地の改善をすすめるほとんど唯一の法制度であるとされているものの、戦前の救貧事業という性格から、さらに一般的な不良地区の改良をめざすには困難が多いのが現状である。近年においては、「居住環境整備事業」や「過密住宅地区更新事業」が実施され、「修復型再開発事業（案）」なども提案されているが、試行錯誤の段階であり、不安定な状態にある。そして現実には、これらの諸制度にもとづく計画と事業は、対象としうる地域の条件の限定性や都市自治体の過重な財源負担増をまねくなど、住民と自治体が要請する内容からみるならば、そのおくれはおおうべくもない。この後進性は、わが国の近代都市計画が思想としても制度としても地域改良を分離したその後遺症といえるのではなかろうか。

以上のような認識にたてば、本研究でいう居住環境整備計画の概念がうかびあがってくる。本来、居住地は、人間が生命活動の維持・再生産をおこなう家族を中心とする生活の場であるといえよう。居住者の空間的な地域生活要求もそこからうながされてくるが、分業がもたらす生産諸力の増大と都市の集約的な発達によって、地域生活要求も質・量両面で不断に増大する。居住環境整備計画が対象とするものは、居住者の人間的生産力、労働力、生活力の全般的な改善とその発達保障にあるが、具体的には土地・資源の利用と再生を含んだ空間・環境の総合的改良にある。そして方法論的には、居住者の地域生活要求充足と計画化の方法がうかびあがってくる。加えて、より長期的な観点よりみるならば、居住環境整備計画は概念上都市計画と地域改良の結合・統一をめざすものでなければならないであろう。

第2節 研究の目的と方法

不良住宅地区の改良や公団住宅の面開発などのごく一部をのぞけば、60年代までの市街地整備は、土地の「高度利用」をめざした「都市改造型」の再開発であった。そしてこの事業は、官治的な現行都市計画に位置づけられ、確実に作動しうるものとされている。現在、従前権利者の保障や事業資金の創出などで一定の困難があるとはいえ、市街地整備の一方の潮流であることにはかわりがないといえよう。

しかし、70年代になると、もう一方の潮流がしだいに力となりあられてくる。相対的過剰労働力人口をうみ出しつつ進む都市への人口流入は、社会的共同生活手段の不足ぎみの供給と結びついて広大な不良環境地域をつくり出したが、この傾向はとりわけ都市自治体の行政需要の増大とその改革に作用した。加えて、居住環境問題の解決がますます居住者の家族や地域共同体の手からはなれて、他の社会組織（＝自治体と国家）にゆだねられねばならないという、社会的性格を深化させた。この事実は、いいかえれば、要求充足の社会化の過程を意味する。そして実際には、「都市改造型」とはことなる学区、行政区などをコミュニティ空間単位とした居住環境整備のための基本調査、基本計画、事業計画などがうみ出された。これらは、都市自治体と住民の運動によってささえられてきたといえよう。たとえば、60年代後半から70年代にかけての「シビル・ミニマム」の一般化は、とりわけ都市自治体ですすんだ。そしてこの「シビル・ミニマム」は、「都市計画の公準」ともいわれ、自治体の都市計画行政に大きな影響を与えた。居住環境整備や「シビル・ミニマム」などの以上のようなもうひとつの潮流が居住環境整備計画論の第一義的な推進力である。

ところで、居住環境整備の実現過程で、2つの問題が表面化している。そのひとつは、都市自治体の独自事業の比重が増大し、財政圧迫をいっそう深刻なものにしていること、そしてもうひとつは、中央政府の補助制度にもとづく都市計画の縦割によって、居住環境の総合的整備がいちじるしく阻害されていることである。本来、居住地は都市の主たる構成要素である以上、都市計画の対象たるべきであるといえようが、それ以上に、都市計画の関与をうながすものは、諸事業の地域における統合と総合化の要請であろう。そしてこの課題をもう一歩すすめれば、都市計画と地域改良の結合がうかびあがってくる。

以上のことを念頭において、本研究では次の3つの目的と方法を設定した。

第1は、都市計画における居住環境整備計画のもつおもみ、位置の考察である。居住環境整備計画は、現実には自治体の独自事業と都市計画の事業によってすすめられているが、より安定した制度化をめざすには都市計画として理念上も位置づけられることが前提となる。居住環境整備計画は、居住地域の空間環境の総合的改善をめざすが、この概念の共通項を都市計画にもとめるならば、近代都市計画の成立にあずかって力をつくした地域改良の理念と実践がある。そこで、わが国における都市計画制度の発達に関与した思潮や理論の形成に、地域改良の理念をあてはめてみるとどうなるか。それがここでの方法論であるとともに分析の内容である。そして、実践面では、居住環境の悪化や都市の膨張によっておこった社会運動にまで視点をひろげていくことが必要であろう。以上のような方法論に従って、わが国の都市計画の歴史をみようとするならば、さしあたり都市計画の成立期にみられた都市計画理論・思潮や社会運動の概念を明確にさせておくことが分析の第1歩である。ここでは、明治・大正時代の諸文献をもとに、接近をこころみ、居住環境整備計画の歴史的段階を思潮論的に導こうとするものである。なお、従来の関連研究として『現代都市論』（柴田徳衛、東京大学出版会、1967年）、『都市計画とは何か』（吉野正治、三一書房、1970年）、『都市計画』（日笠端、共立出版、1977年）などがある。これらは分析をすすめるうえで貴重ながかりを提供するものであった。ここでは、先述の方法論に立って諸論の再構成と追加的分析をこころみるものである。

第2は、都市居住者の居住生活状態の分析である。居住地は、他の専用的な工業地や商業・業務地などとは

もに都市の構成要素である。そして資源としての土地は、資本の投入によって利用価値をたかめることを本質とするが、社会的分業の進歩が、とりわけ土地開発の公共事業と民間投資に結びつけば、土地利用上分化の傾向があらわれてくる。現実には、土地開発の公共事業と民間投資は、工業地や商業・業務地の造成、それらをつなぐ鉄道や道路などの運輸関係に向けられたが、居住地では一部の計画的開発をのぞいて社会的共同利用手段の不足が一般化し都市計画的には建築制限・用途制限の法的規制の対象とするにとどまっている。本来居住者の地域生活要求は、居住地における人間的生命活動の維持・再生に根拠をおくが、都市の全体的土地利用と都市構造が変化し、居住地に影響すれば、要求も不断に変化するといえよう。そして、社会的共同利用手段の不足とともに、過密、公害、自然破壊、土地利用の混乱などによって居住地が圧迫されれば、要求もそれらとかわかって多様なものとなり、質的にもたかめられていく。以上を居住状態分析の方法論的基礎におけば、居住環境整備計画が対象とする居住地の都市構造的な分析に視点を向けなければならないであろう。具体的には、土地利用の変化とそれをうながした土地開発政策、用途地域などの都市計画的対応、行政上の地域政策・行政投資などから地域の歴史的現段階を知るとともに、さらにすすんでそこから居住者の階層構成を導こうとした。この分析を通して、居住者全体に共通する要求と階層ごとの要求を区分し、総合化して計画に結びつけることができると考えた。

居住状態・要求分析の従来方法は、住宅形式や家族構成、収入などを単独かもしくはくみあわせて分析することに力点を置いている。ここでは、このような方式を一步すすめて地域の形成過程と階層構成を結びつけたことが新しい視点である。活用した資料は、地域の形成過程の分析では、議会議事録、行政資料、関係者へのインタビュー、指定統計など、要求分析では、アンケート、諸団体とのこんだん会（中間的分析結果と居住者との往復運動を含む）、個別インタビューなどである。とりあげた対象は、庄内地域全体と庄内南部地区であるが、比較のため類似地区を東大阪市内にも設定している。

第3は、居住環境整備計画の方法論的考察である。居住環境整備計画の方法は、現在のところ確立されていない。たとえば、政府が制度化をこころみている「居住環境整備事業」は、居住地の区画街路整備に限定されているもので、総合性を確保できないし、「過密住宅地区更新事業」は、「ころがし用地」の先行取得が困難であるとか、建設する公的住宅と従前住宅の家賃ギャップが大きいなどの理由によって事業化がむずかしい。そして実際には、自治体の独自の事業が居住者の運動とも結びつきながら実施されているケースが多い。たとえば、大阪府では、「細街路整備助成制度」、「生活圏整備事業」などが独自におこなわれている。居住環境整備計画が方法として確立されるためには、政策や運動（自治体や住民の運動）と制度・事業方式の相互的な前進が望ましいが、実際には政策・運動的段階にとどまって制度面へ有効な作用がおよんでいないといえよう。しかし、これらの計画や事業に共通的な傾向をみい出すことができる。それは、具体的には計画策定から事業化にいたる過程で、居住地の空間的実態・要求の分析と計画への反映の段階、計画のオーソライズの段階、事業実施の段階に方法論的ところみが注がれていることであろう。要求の反映の段階では、個別的要求把握とともにそれを総合的要求にたかめる努力や居住者の組織化がこころみられているし、オーソライズの段階では、その主体が問題となると同時に、自治体の財政力、行政力の強化が必要となっている。そして、事業実施の段階では、オーソライズの方式ともかかわって、計画の民間事業への拘束力の問題、事業方式の縦割による障害などがあらわれている。これらは、現行都市計画制度の含む領域と深いつながりをもつが、実際にはその枠の制約が表面化している。

以上を念頭において、実践的事例分析を通して方法論の現段階を解析することができれば、要求の社会的充足・空間化の方向を一步深めることができるであろう。とりあげた対象は、豊中市庄内南部地区の居住環境整備計画である。庄内地域では1973年に「防災緑道と広場の庄内住環境整備構想」（「基本計画」）が定められ、これをうけて地域を4地区に分割して地区段階の計画が策定されつつある。そのうち南部地区は、1975

年に計画がオーソライズされ、事業の段階に入っている。なお、比較のため、ことになった手法によってすすめられた地区計画の事例として、東京都戸山ハイツ建てかえ事業（木造公営住宅のクリアランスアンドビルド）と立川市立川駅南口区画整理計画および神戸市丸山地区をとりあげた。

第3節 本研究の構成

本研究の全体構成は、第1部序論（第1～2章）、第2部近代都市計画における地域改良思潮の考察（第3～7章）、第3部都市居住者の居住生活状態とその分析（第8～11章）、第4部居住環境整備計画の方法論的考察（第12～15章）、第5部住民参加による居住環境整備事業例とその検討（第16～18章）、第6部結論（第19章）より成っている。

第1章は、本研究の位置づけをおこなったもので、居住環境整備計画と都市計画の共通項を地域改良の思想・実践に求め、都市計画からみた居住環境整備計画の歴史的現段階を多少の仮説を含んでのべたものである。そして、大阪府下を例にとり、居住地を全体の土地利用構造に位置づけ、居住者の要求発達に視点を向けている。

第2章は、本研究でとりあげる居住環境整備計画の概念を明らかにするとともに、研究の方法論的提起をおこなったものである。

第3章から7章は、初期資本主義的都市の都市計画のもつ地域改良の理念と実践を、わが国の近代都市計画の成立過程にてらして、既存文献をもとに分析したものである。まず大工場制度にもとづく分業の発展と都市・地域問題の発生について論じ、社会政策立法としての工場法の成立の意義を都市住民の要求とかわらせて分析した。そして、内務省がすすめた「地方改良運動」の役割についてのべるとともに、この2つの傾向から近代都市計画の概念を分析している。とりわけ、前者の流れは、「都市社会政策」論を含むもので、その現代的意義についても言及をこころみている。

第8章から11章は、典型地域について、都市居住者の居住生活状態の分析をおこなったものである。都市構造的・土地利用的視点から居住地の形成過程を解析し、そこから居住者の諸階層をとり出して分析した。そして、この居住状態分析に職場と住宅の位置関係を含めることが新しい視点となるが、これを一歩すすめて、居住地内の工業などの経営基盤整備の要求をもとり出している。居住環境整備計画が地域の総合的改良をめざすものである以上、これらの諸要求も含めて論じることが重要であることをのべている。

第12章から第15章は、豊中市庄内南部地区の居住環境整備計画を事例としてとりあげて、計画の方法論的考察をおこなったものである。まず計画作成から事業実施にいたる過程を解析し、居住者の要求反映でとられた方式の効果・問題点をのべるとともに、居住者の反応を追跡調査によって明らかにしようとした。加えてこの事例の分析結果をもとに、現行都市計画との矛盾関係やその改善方向について論及をこころみた。

第16章から18章は、事業方式がことなるが、居住者の要求反映で努力がはらわれた点で共通点をもつ計画・事業の検討である。区画整理などの既存手法によって「上」から決めたものは、制度面の制約から要求反映に困難がある反面、事業化ではつよい推進力があるし、他方、居住者のみで作成した計画は、要求反映がこころみられているが、事業化では行・財政的な困難があるなどについて実証的な分析をこころみている。

第19章は、本研究の結論である。本論の分析結果を総括するとともに、今後の残された課題についてのべている。

第2部

近代都市計画における地域改良思潮の考察

第2部 近代都市計画における地域改良思潮の考察

はじめに

大工場制度は、産業革命によって確立され、分業を社会的規模で発達させた。資本主義的都市の発達はここからはじまる。社会的分業は、一方で農村共同体を解体し、農民を土地と自然から切りはなして流動化させ、労働者として都市にひきよせる。他方、都市では、金融・サービス・管理業務まで分業を拡大し、都市を肥大化させていく。また、社会的分業は、科学と技術をも都市に集中させ、消費を含む産業都市、政治都市を形成し都市を集約的に発展させる。そしてこの傾向は、「都市公需」を不断に増大させ、都市自治体の市政改良（行政改革）を呼びおこす。

一方、資本主義的都市の集約的な発達は、都市住民の諸欲求の量、質両面の増大をもたらす。とりわけ工場法の制定と工場監督官の配置は、労働者の諸欲求を工場内から居住地域にまで拡大させることとなった。こうして、都市地域改良が都市住民の欲求発達とその充足にとって不可欠のものとなるにいたる。都市の発達がここまでくれば、増大する住民の欲求とそれを禁圧しようとする資本との間の国家による「計画的調整」の必要がおこってくる。加えて、都市実務の統制や都市経営が都市自治体の現実の課題となった。近代都市計画はこうして出現する。本論でみるように、近代都市計画の成立に少なからずあずかった都市問題の研究家のひとり片岡安は、都市の膨脹を「分業と共同」の発達に求め、都市住民の欲求発達をその不可避的な産物であるとした。すなわち、近代都市計画の性格やその発達をみると「分業と共同」および住民の欲求発達を集約的にうながす資本主義的都市の発展そのものに視点を置くことを要請する。そして、都市計画が制度にまでたかめられれば、関与する領域は政治や社会組織にまで拡大される。

近代都市計画が出現するとき、内務省のもとですすめられた都市計画調査会の活動、「地方改良運動」、啓蒙運動、あるいは住民の自主的諸運動があった。70年代では、居住環境整備や「シビル・ミニマム」をめぐる住民と自治体の運動、行政改革運動が都市計画に新たな潮流をもちこんだ。都市計画の発達のなかで、その歴史的な性格や役割をあとづけるには、このような都市計画潮流を社会的・歴史的に位置づける必要があろう。本論では、さしあたり近代都市計画思潮をとりあつかう。次ページの年表は、その範囲の概要を示すが、より直接的には1910年代までということになる。

ところで、都市計画の発達史をとりあつかっている文献にはどのようなものがあるか。もっとも多いのが、通史的にとりあつかっているもので、『現代都市論』（柴田徳衛、東大出版会、1976年）、『都市計画とは何か』（吉野正治、三一書房、1970年）、『都市を計画する』（田村明、岩波書店、1977年）、『都市計画』（日笠端、共立出版、1977年）などがある。なかでも『現代都市論』は、資本主義の発達に根拠をおいて都市問題と都市計画の位置に言及し、政治や行政機構ともかかわらせている点で示唆に富むものであるが、著者の趣旨もことなるため、「分業と共同」や欲求の発達についての論及はみあたらない。近代都市計画の発生の時期について特別の注目を払っているものとしては、「都市計画法」（高木鉦作、『日本近代法発達史』第9巻、勁草書房、127～160頁、1973年）、「都市計画学説史概要」（西山卯三・吉野正治、『都市自治学説史概説』、東京市政調査会、99～129頁、1973年）などがある。前者は主として制度の観点から国家による統制の側面を強調し、都市計画の官治的性格を論じ、後者は、都市計画や都市問題を研究した当時の専門家の計画思想を紹介するとともに、戦前までの都市計画の展開をのべている。「都市計画法」は、本論でとりあげる「地方改良運動」や市政改良とつながるものであり、分析の重要な手がかりを与えた。

なお、わが国の場合、住宅政策との関係でみるならば、近代都市計画はイギリスとはちがってこれを分離した。都市計画の成立過程は、この傾向を都市計画と「都市社会政策」の分離までひろげてみなければならないことを示している。したがって、本論では、住宅政策そのものの発達史はとりあつかっていない。この部分の整理はむしろ他の諸文献（たとえば『不良住宅地区改良の研究』住田昌二、1967年など）でおこなわれている。

近代都市計画年表

都 市 計 画	社会政策・社会事業	経済・労働運動	文 献
1872 (明5) 東京銀座の大火後 煉瓦策令制定			
1873 (明6) 地租改正条例公布			
	1874 (明7) 太政官達恤救規則		
	1880 (明13) 備荒儲蓄法公布		
1882 (明15) 市区改正の根本方針 (東京府案)			
1888 (明21) 東京市区改正条例公布			
1889 (明22) 「市区改正旧設計」	1890 (明23) 窮民救助法案	1894 (明27) 日清戦争 1896 (明29) 賃上げを要求する 争議が頻発 (近代的労働 運動出発) 1897 (明30) 労働組合期成会、 鉄工組合結成 1898 (明31) 日本機関方の争 議、労働組合期成会が 「対工場法政談演説会」 ひらき政府陳情	
1899 (明32) 耕地整理法公布 内務省に東京市区改正委 員会開設	1899 (明32) 行旅病人及行旅 死亡人取扱法、羅災救助 基金法公布	1899 (明32) 普通選挙期成同 盟会	1899 (明32) 横山源之助『日 本之下層社会』
1900 (明33) 下水道法、土地収 用法公布、「東京市区改 正促進計画」	1900 (明33) 感化法公布	1900 (明33) 社会主義協会結 成、治安警察法 1901 (明34) 社会民主党の結成	
1903 (明36) 「市区改正新設計」	1903 (明36) 第1回全国慈善 大会 1904 (明37) 頃 地方改良運動 はじまる 1906 (明39) 報徳会結成、機 関紙「斯民」発刊	1904 (明37) 日露戦争 1905 (明38) ～7 ストライキ続発 1906 (明39) 日本社会党結成 (翌年解散)	1903 (明36) 農商務省「職工事 情」片山潜『都市社会主義』

都 市 計 画	社会政策・社会事業	経 済 ・ 労 働 問 題	文 献
1909 (明42) 耕地整理法改正公布	1907 (明40) 社会政策学会第1回大会 1908 (明41) 第1回感化救済事業講習会 1909 (明42) 地方改良事業奨励諸費計上 (大12頁までつづく) 第1回地方改良事業講習会 1910 (明43) 全国感化救済事業講習会 1911 (明44) 工場法制定 1915 (大4) 全国慈善事業大会 1916 (大5) 工場法施行令、工場監督官配置	1910 (明43) 大逆事件 1914 (大3) 第1次世界大戦勃発	1908 (明41) 内務省『田園都市』安部磯雄『応用市政論』矢田七太郎『都市経営論』社会政策学会『工場法と労働問題』 1913 (大2) 岡實『工場法論』 1915 (大4) 内務省『都市改良参考資料』 1916 (大5) 片岡安『現代都市之研究』
1917 (大6) 都市研究会創設	1917 (大6) 全国救済事業大会	1917 (大6) 恐慌	1918 (大7) 都市研究会『都市公論』発刊
1918 (大7) 内務省に都市計画課をおき都市計画調査会設置 東京市区改正条例6大都市に適用、道路法制定		1918 (大7) 米騒動	
1919 (大8) 都市計画法、市街地建築物法公布	1919 (大8) 民力涵養運動		1919 (大8) 池田宏『現代都市の要求』内務省『都市計画調査会議事速記録』
1920 (大9) 都市計画委員会官制公布		1920 (大9) 第1回メーデー	
1921 (大10) 社会事業調査会 (会長 内務大臣) 借地借家法、住宅組合法公布	1921 (大10) 第15回地方改良事業講習会、職業紹介法	1921 (大10) 三菱川崎造船争議	1921 (大10) 佐野利器・小川市太郎『現代都市の問題』
1922 (大11) 東京市政調査会設立 借地借家調停法公布 都市計画局設置	1922 (大11) 健康保険法	1922 (大11) 失業者救済示威運動	1922 (大11) 柄内吉胤『環境よりみたる都市問題の研究』池田宏『都市経営論』
1923 (大12) 都市計画法、6大都市以外の25都市にも適用、関東大震災のため「特別都市計画法」公布	1923 (大12) 工場労働者最低年令法		1923 (大12) 関 一『住宅問題と都市計画』渡辺鉄蔵『都市計画及住宅政策』片岡安『都市と建築』
1924 (大13) 同潤会発足 都市計画局廃止、大臣官房に都市計画課をおく	1924 (大13) 労働者募集取締令 1925 (大14) 治安維持法		1924 (大13) 石原憲治『現代都市之計画』山口正『都市生活の研究』

都 市 計 画	社会政策・社会事業	経 済 ・ 労 働 問 題	文 献
1927 (昭2) 不良住宅地区改良 法公布 第1回都市問題会議	1926 (大15) 労働争議調停法		1925 (大14) 柄内吉胤『都市計画』 田川大吉郎『都市政策凡論』 東京市政調査会『都市問題』 発刊 黒谷了太郎『都市計画と農村 計画』

注：『内務省史』（第1～4巻），『近代日本建築学発達史』，『日本社会政策史（上・下）』（風早八十二）などより作成

第3章 分業の発達と地域問題の発生

近代の都市計画が資本主義的都市に出現した時、そこには都市の無秩序な膨脹や、都市問題の激化及びそれからの直接的被害を受ける都市住民の苦悩、都市改善への要求とともに、さまざまな分野の人たちによる都市研究の前進があった。加えて、それらが「都市計画法」という法律を要請するようになれば、政治や社会組織まで関与の幅を広げることになる。従って、都市計画の性格や役割、発展の根拠を法則的に考察するためには、ここまで視野を広げるとともに、出発の土台を資本主義の発展に求めなければならない。

資本主義は科学と技術を生産過程にもちこみ、科学・技術を急速に発達させ、学問領域に科学性をひき入れる。この点に注目すれば、法学、経済学、社会学、工学等の多くの分野の研究者によってなされた資本主義的都市の研究は、歴史的制約を考慮すれば、きわめて重要な手がかりを与えることになる。事実、資本主義初期の段階で都市計画の必要性を主張し、法制定を推進した中心は、政府官僚と都市研究者達であった。その一人片岡安は、建築研究者の立場から資本主義発展の法則に目を向け、都市計画を最大の関心事として、そのために力を尽した。

彼は、都市への集中は「社会の堅実な発達を害するもの」であるとして、産業と人口の地方分散を主張した論者に対して、「其の着想には間違いなく都市集中より生ずる各種の悪影響は多少これを緩和し得るの利益あれども、産業革命の本来の分業と共同の発達や大工業主義の必然的傾向は、到底大都市の膨脹を醸成せずにはいられぬのである」、「都市膨脹そのものを阻むが如きは角を矯めて牛を殺さんとする輩である」と批判した（『現代都市之研究』1916年、二松堂書店、13頁）。当時、都市の膨脹発達に伴う状態の悪化、都市住民の窮乏化という現実が、誰の目にもとまらざるを得ないものになっていたが、それらが分業の発達に基礎をおいた資本主義発展の「必然的傾向」であり、都市計画が避けられないものであることを強調したのである。

片岡安に従って、都市の発達や都市問題の発生を資本主義に内在する傾向としてつかむためには、その基礎にある「分業と共同の発達」という視点に注目しなければならないだろう。この視点に沿って見れば、わが国の産業革命以後の都市発達は、どのように方向づけられてきたのだろうか。

第1節 日本の産業革命と労働者状態

分業形態は資本主義的生産に固有のものではないが、機械の採用による大工場制度のもとで急速に発達する。それは工場内にあっては、労働者を機械の付属物におし下げ、肉体的消耗を強めるが、他方ではますます労働力需要を増大させ、多数の未熟練労働者をよび集め、流動させる。この傾向を確立するのは産業革命である。

『農事調査』（大阪府之部）によれば「市街接近ノ郡村ニ在リテハ近年各種ノ工場起リ、殊ニ大阪市内砲兵工廠、綿糸紡績所、マッチ製造所等ノ如キハ許多ノ職工ヲ要シ、農家ノ雇人ニスレバ其労働モ輕ク、其賃錢モ高キヲ以テ、之ニ趣ク者甚ダ多ク随テ農家ニ於テハ従前ニ比シ稍雇人ヲ得ルノ困難ヲ感じ又其賃錢ノ如キモ多少騰貴セリ」とあるように、明治中頃から、生産、消費と労働市場において、農民層が急速に商品経済にまきこまれ、農村過剰人口が大量に労働市場に登場することになった。明治30年代の労働市場には図3-1のような3つの形態の賃労働者化があり、挙家流出はこの時期の都市人口の増加と農家戸数の減少となってあらわれた。また青壮年男子の季節出稼や若年女子労働者の単身出稼は、家計支出の貨幣化とその増大を背景にした家計補充的賃労働として、一般化していった（隅谷三喜男他、『日本資本主義と労働問題』、東大出版会 参照）。

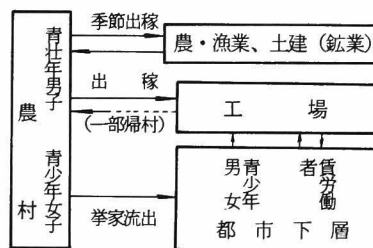


図3-1 労働市場の構造（明治30年代）

『日本歴史』（旧版）岩波書店、1963年164頁より転載）

これらの農民層分解と、日清・日露戦争を通じての資本蓄積は、産業革命を可能にし、産業資本を確立したがこの過程の特質は以下のように整理されている（歴史科学協議会『日本の産業革命』参照）。

第1は、1880年代の鉄道業と綿糸紡績業への地主、商人資本の投下、農村工業の発展にはじまり、日清戦争後の恐慌を経て、綿糸紡績業の機械制工業としての確立、すなわち、婦人、年少労働者を圧倒的比重とした繊維産業中心の産業資本の展開である。第2には、遅れて出発した日本資本主義は、海外市場の軍事的確保を先行させつつ、製鉄所、鉄道、電信、電話、海運の創設、産業振興のための特殊銀行の創立、植民地経営などへの国家財政の投資を必然化した点にある。工業における早期の機械採用は、国家的、軍事的な近代的経営を背景として可能になったのである。第3の特質は、農業における資本主義の遅れた発達に求められる。これが家内工業に拡大再生産の余地を与え、伝統的な家父長制家族制度の枠の中で、農村過剰人口を潜在化し、低賃金、長時間労働の条件を生み出すとともに子女の出稼を体制化させた。とりわけこの段階で、農村における社会的分業と農民層分解を順調に発展させず、農民層の土地からの分離が不徹底であったことが、伝統的家族制度や、古い「共同体」を温存させ、またその後の産業構造や地域構造にも大きな影響を与えることになった点は見おとすことができない。

このような産業革命の特質は、以後の資本主義の発達を方向づけたばかりでなく、それによって労働者状態をも特徴づけた。それは①機械の採用と遅れた産業生産関係に基づいた婦人、児童労働者の採用、②無制限労働時間と深夜業、③婦人、児童労働者の比重と低い農業生産によって生みだされた低賃金構造、④繊維産業を中心として確立された寄宿制度への女子労働者のおしこめ等である。特に産業資本確立期の繊維工業の労働者状態を集約的に表現しているのは、寄宿舎制度である。1910年（明治43年）の資料で見ると、従業員6割以上が寄宿工であったが、その寄宿舎制度の本質は、「職工の足留め、能率増進という経済的要求に根ざし」（風早八十二、『日本社会政策史』上、107頁）た強制であった。すなわち、寄宿の「目的は他地方より出稼の職工に住居を供するにあるは勿論なれども、其の実は職工の逃亡を防ぎ、工務上の支障を減少せんとするもの大多数を含め、嘗て寄宿舎の各室に外部より鎖錠する方法を設け、失火の際多数の工女を焼死せしめたることあり」、「是等の制度は、年少の婦女の風紀を維持するに於て幾分か必要ならんも、其主眼

とする所は風紀の維持に非ずして女工の供給を豊かならしめんとするものたるは疑を容れず」（関一、『労働者保護法論』、956頁）ということにあった。

1899年に刊行された横山源之助の『日本之下層社会』は労働者の窮乏状態を明らかにし、労働問題、社会政策への関心を高め、農商務省工務局が実施した工場調査は『職工事情』5巻として編集刊行されて、窮乏の状態を表す。

第2節 都市の発達と地域問題の発生

社会的な分業は、都市を農村から分離し、工場郡と人口を地域的に集中させ、地域の不均等な発展に作用するが、とりわけ都市では、交通の発達を媒介として、工業部門を細分化し、商業、金融を分業として生み出し事務、管理的職業を発達させて、工業都市と政治都市を形成する。

産業資本確立期後、東京での工場発展は「（南葛飾郡の化学工業、南足立郡の窯業、荏原郡の繊維、食料品工業のように）地域的特徴を示しながら、市街地の中心から、より遠隔の周辺郡部へとその工場用地を求めて分散する動きが現われつつあった」（石塚裕道、「資本主義の発展と東京の都市構造」、「『都市構造と都市計画』56頁）。このような動きに重要な役割を果たしたのは、鉄道網の拡大であった。これらは「沿線の開発を促進すると同時に、本来、貨物輸送の目的で敷設された鉄道も、そうした開発の進展によって客員輸送にその機能を転化させていった」（同上 65～6頁）。

工業都市の建設による市街地の拡大が進行した一方で、明治20年代の東京では、産業資本家によって「自治要求運動」が推進された。これは、「官治的の地方制度にたいし彼らから自治を要求」（柴田徳衛、『現代都市論』、85頁）したものであり、「市区改正」にひきつがれた政治都市建設の初期的展開であった。

大正期に入ると都市は急速に発達し、第1次大戦後には、独占資本の形成と共に、人口、工業、金融、及び政治機能の集中によって、また交通の発達と町村合併を通じての膨脹によって「大都市圏」が形成された。そして総じてこの時期の膨脹は、地主、商業資本の鉄道への資本投下によって生みだされた「近郊地を都心に結合する私鉄資本の侵入によるもの」であり、「わが国の大都市圏は、資本の侵入をそのまま受け入れ、地主の利己心をそのまま認めることによって形成された」（島恭彦、「広域行政の問題点」、『地域の政治と経済』、230頁）。

ところで、工場制度に基づく近代産業は、技術と生産力を高め、生産手段を集中させ、労働力需要を増大させて都市へ無政府的に集中させるが、住宅、土地など生活手段を奪われた労働者の集中は、都市に「下層社会」を創出し、自然環境を破壊し、生活諸条件を圧迫して、都市全体を貧困状態にしていく。貧困の密集による悪化は、生産手段の集中にともなっていますますますはだしくなる。これを「貧困化」とよぶならば、それは資本主義の必然的な法則であり、その地域的な発現は「都市問題」といわれるものである。

日露戦争から独占資本形成期にかけて、貧農の出稼形態ばかりでなく、労働者が1社会階層として都市に登場してくるが、これらは、まさに生活手段を奪われた労働者であった。「東京市内各々の細民窟調査」（1920年）によれば、「斯様に職工が多数を占めているのは、此附近が人の知る如く工場地であって、工場へ通勤するのに便利だからであって、事実は細民に非ずして唯此処に住まって居るが為に細民と目されて居るものもあるのである」と明らかにしているように、職工の「多くがスラム地区への居住を余儀なくされていた」（川名吉エ門、「住宅問題の展開」、「『都市構造と都市計画』、297頁）。

一方、この傾向は、農村の疲弊、衰退をもたらして、農村問題をも発生させた。「近世に於て地方人口の都市集中現象の結果として将来された都市の著しき膨脹発達は、都市自体に於て重大なる諸般の問題を醸成したのみならず、他方地方農村に於ても亦重大なる影響を及ぼさずには措かなかった。近時内外に於て地方改良、農村振興の盛に唱えられるに至ったのは全くこれが為めである」（山口正、『都市生活の研究』、5頁）。

地方改良は、農村の伝統的家族制度と生活基盤としての「共同体」の脆弱化の過程で、それを「国家のための共同体」に強制的に転化させていくことを1つの内容とした、いわば地域開発であった。当時の「不徹底な

土地との分離」を基盤とした農村家族制度や「共同体」も、資本主義の浸透や都市からの労働者の環流（帰村）によって解体化され、新しい生活様式さえ拡大しつつあったことを示している。

とりわけこの事実は、都市においては重要である。資本主義の発展による家族制度や「共同体」の解体、生活様式の変化は、社会保障の発達や公共需要の増大をよびおこし、これらに関わる機構の整備を要請すると共に、住民の新しい結合をおしすすめ、視野を拡大し、諸欲求の発達を不可避的なものにする。工業、商業と共に「都市的職業」といわれた公務自由業の増大はこの傾向を意味している（表3－1）。

表3－1「都市的職業」の構成

		世帯主と同一の 本業を有する者	世帯主と異なる 本業を有する者
農	業	9.95	49.70
水	産	26.03	36.24
鑛	業	3.47	32.19
工	業	33.74	13.35
商	業	21.43	18.15
交	通	20.65	29.90
公	務	19.53	24.12
其	の	10.16	40.51
家	事	2.51	39.59
無	職	5.07	48.77
平	均	24.55	20.67

備考 不在の世帯主を除く。

（第1回国勢調査資料、
「都市生活の研究」、97頁）

第3節 欲求の発達

機械制工場制度のもとでの技術の進歩は、生産の機能の細分化、専門化を要求し、社会的にも、地域的にも分業を発達させる。そこから生れる生産物の交換は欲望水準上昇の土台であるが、商品制に制約されつつも、資本主義は不断にその傾向を促進する。さらに生産に社会的性格が付加されてくれば、欲求は社会的なものに高められ、発達することになる。従って欲求の発達は、それ自体進歩的であるが、次の2点をつけ加えることによって一層重要性を増す。第1は、諸地域の、都市と農村のさまざまな住民の接触や交流を伴い、都市においては、密集が自尊心を高めるために有効に働くことになる。第2には、欲求がますます社会的形態に発展していくことである。その過程は、住民の新しい結合を生み出し、それによって社会的要求は現実的な力をもつようになる。そしてこの2つは相互に結びついている。

当時の都市研究者の多くが、都市の特徴として欲求の発達に注目していた。「私は都市という社会は根本的には経済上の必要から生れた現象であると信ずる。何故かというに人智未だ開けず農業の程度が尚甚だ幼稚であって且つ人間の欲望も亦自ら発達しなかった間は到底都市の出現を望むべくもなかったが、人の知識が進歩し文明が漸く発達するに伴いて欲望の数も次第に増加し、且つ分業が行われるに及んで初めて多数の民衆が一所に集合郡居することが相互に利益を得ることを発見し、ここに都市が発生するに至ったのである。加え科学の進歩、文明の発達の為に通運の便が大いに開け、工場制度が行われるに及びかくて社会経済が進展するに従い益々都市が隆盛になったことは史的事実を徴して決して否むことの出来ないことである」（山口正、

「都市生活の研究」、18頁）。「政治、宗教、道德、教育、産業等各分野に亘ってあらゆる知識と思索が傾倒され黄金時代の現出を企図せんとし、それに伴って現代人の欲求は実に度すべからざるまでに複雑となり増大している」（柄内吉胤、「環境より見たる都市問題の研究」、36頁）。

欲求形態が社会的性格をもち、社会的支持を獲得して運動にまで高められれば、共同生活手段を配置し、社会政策をすすめ、都市事務の発達を促し、自治体（市政）改革を要請する。そこでは行政需要に応じた大量の公務員が創出され、学者、技術者も参与することになる。次の引用は端的にそのことを明らかにしている。

「現代に至っては人民の知識の進歩と民権の発達と衛生思想の向上と社会的公安維持の必要と文明的欲求とに因って、都市は色々の設備を為し、色々の機関を設け、種々雑多の事実を為さなければならなくなった。漸くして都市は市区の改正を行い、道路を完備し交通を整備し上下水道公園を設置し、学校を管理し電車電燈、瓦斯等の事業を経営し、貧民窟を整理し、住宅の改善増設を計り、労働者の就職口を紹介し、日常食料品の配供を便にし、細民の貯蓄を奨励し、悪疫の伝染を防ぐ等、実に複雑多端なる事務を取扱わなければならなくなったと共に、これが為に適当なる市長史員を置き、優秀なる学者、技術家を雇ひ、且つ此等の事業之に要する適当の財源を求めて之を受理せざるべからざるに至った。従って現代都市の事務なるものは其の分量と種類と困難の程度に於て以前に類を見ざる極めて重大のものとなった」（小川市太郎、「現代社会問題研究」第四巻、「現代都市の問題」）。従って同じ著者によれば「都市計画は市民生活の改善を目的とする社会事業」という性格が浮かび上がってくるのである。

しかしながら、欲求の増大とその社会化を資本主義発展の進歩的な法則だとすれば、日本の産業革命とそれ以後の資本主義の後進性は、古い家族制度に基づく出稼形態や、広汎な家内工業の残存によって、欲求発達に阻害的な影響を与えた面も見おとしてはならないだろう。宮本憲一氏によれば「日本の都市と農村の特殊な関係」が社会的費用を潜在化した要因となり、「都市労働者のかなりの部分は、農村に居住して、都市に通動した。農村の大家族制度によって、都市の住宅難は、農村で処理されたのである。この形式はいまだにつづいて日本の住宅問題の歯どめとなっている」（『社会資本論』、266頁）。また資本家によって、窮乏農民の生活水準が、しばしば労働者状態の良好を証明するために引合いに出されたこともその一証左になるだろう。

このように、諸欲求の発達とその充足の程度は、歴史的に規定されるだけでなく、社会的諸条件にも左右される。「貧困化」の傾向は、一方では充足の困難さを増大させ、たえず不充足の状態におくが、他方では貧困の集中がもたらす住民の結合が社会的支持の獲得と結びついて発展すれば、社会的諸条件をも変革する方向に進むことを示唆している。それはわが国では、都市住民の自覚と自尊心の向上と結びついて、都市民衆運動や大正デモクラシーへと発展したが、こうした動きは都市にとどまるものではなかった。資本主義の進歩性が農村へ流入するや、農民の生活水準の上昇をもたらした、旧来の支配秩序としての物質的、精神的基盤に動揺を与え、「地方改良運動」という国家的対策を生み出した。これを推進した政府閣僚も、この点に注目せざるをえなかった。「交通機関の発達は自然に來往を頻繁ならしめて郷党住民の眼界を広めたから、其の影響として古來郷党に保有せる思想をも一変せしめたのは自然の結果であろうと思われる」、「今や世界の大舞台にたつて活動すべき大運命を有する我が帝国の国状に有りては縦令多少善美の点を存するとは云え、人心をして固陋に陥らしめ、且つ知識の発達を妨げるが如き古風旧俗は決して保有を許さない。国家の進運と地方の福祉とは結局其の帰点を一にすべき筈である」（平田東助、『自疆瑣談』、23頁）。

そして国家基盤が強化されれば、社会的諸条件の変革を志向する欲求とそれを圧迫する資本との間に何らかの調整は不可避となる。工場法の歴史はそのことを証明した。（「調整」には計画性と資本に対するある程度の規制が伴うようになる。）　ここまで進めば、都市・地域の諸矛盾を計画的に「調整」することも必然的な

ものとなろう。

片岡安は、こうした欲求の発達という視点から都市計画の必要性を説き、方向づけようとしていたことが推測される。長くなるが以下引用してみよう。

「吾人の生存の意義は果して何処にあるかと云うことは、古来久しく論議されて来たのだが、然し比較的小数の哲学者又は思索家の外には、余り多く之を真面目に考究したとは思はれない。しかるに一般民衆が生存の意義を透徹しやうと考え出したのは、最近欧州大戦以来の著しい傾向であると言っても差支へはあるまい。……兎に角吾人は現代文化の傾向に添ふてその進路を採って居る、斯の世界的傾向とも云ふべき生存意義透徹欲を防止することは出来ぬ。むしろその針路を適当に導き之を助長すべく努力することが吾人の最高義務であると考へねばならぬ。吾人の生存意義を透徹しやうとする欲求は、伝統的社会組織に向つて其改造を要求すると同時に、経済組織に向つても亦政治組織に向つても適当な改造を要望するものであらう。……。人心頹廢の嘆聲が高唱せられる半面には、特権階級の横暴が批難されたり、不完全な社会政策的施設を余儀なくされた中央政府や地方官憲の狼狽振りや、各地の富豪が其宅地の一部解放を以て民衆怨嗟の保護壁としやうとする態度等と相俟つて、其の傾向を一層明らかに認識し得ると同時に、其程度や範囲の不明瞭なことをますます礎示するのである」。「欧州大戦の以前でも、社会組織の適当な改善は常に考へられて居た問題で、18、19世紀に於ける英、仏、独、伊の政治上の大変革は、之を生活と云ふ内面的實際から見ると何れも社会組織の大改造であつて、更に他の一面には産業組織の革新であり、又生存競争の実現であつたとも見られる。併しそれ等の内の如何なる大革新も、這般大戦後に於ける民衆の生存意義透徹慾のやうな熾烈な運動を伴はなかつた。大戦後に於ける欧州各国の民衆生活が、物資供給の不充分から其根柢をまでも枯渇させられやうとする甚だ恐るべき脅威を感じて、一斉にその安全軌道を求めやうとする猛烈な運動を惹起したことは、むしろ当然で敢えて怪むに足らぬけれど、之を一時的現象として看過する訳には行かない。其処に社会組織の改善が大々的に叫ばれるのは勿論、其改善に関する具体的画策、殊に生活の意義を透徹するに適当なあらゆる施設が要求せられるのであつた」（『都市と建築』、339～42頁）。

ところで、さしあたり欲求を大別すれば、労働に関わるものと生活の場から発現するものに分けられる。労働条件に関するものには、労働強化、疾病、不衛生な状態の改善要求や、貧困、失業への対策要求等があり、生活の場における要求は、住宅、土地、衛生施設、公園、文化、体育施設等の生活手段の整備、充足、公教育、社会教育要求やその施設への要求、及び生活環境の破壊に対する規制や環境改善要求などがある。これらは、古い「共同体」では充足されえないものであり、社会的な対策をよびおこし、計画的「調整」を志向するようになるが、その前提条件は、①要求に基づく社会的結合の成長、発達と現実の社会的対策の前進、②「調整」に介入する国家と自治体の行財政基盤の強化に求められるだろう。そうだとすれば、これを資本主義の発達と「貧困化」の傾向に照らして考察するとき、どのような結論が得られ、どのように計画化への契機となるのか、これが次の課題となる。以下とりあげる社会政策、とりわけその最初の立法である工場法と農村更生としての「地方改良運動」はこうした位置づけからである。

第4章 社会改良の展開－社会政策

産業資本確立期から独占資本形式に至る過程で、わが国の都市計画の潮流に大きな影響を与えたものに、社会改良の運動があつた。労働問題、貧民問題などの社会問題に対応して生れた社会事業や社会政策と、日露戦争前後から登場した「地方改良運動」がそれである。日露戦争前後の時期は、一方では対外進出を続ける日本の資本主義が軍事の増大や鉄道国有化など独占資本形成へ向けた国家資本の肥大化に対応して、増税、町村再編成によって国家財政を確立し、国民統制を強化していった過程であり、他方では、そのことによって、農村を疲弊、衰退させ、都市への人口流入を促進し、都市部における工場労働者の増大、貧困・生活苦を進行させた

過程であった。こうした背景のもとで生まれた社会改良の運動は、基本的には国家の政策であり、官治的性格をもったものであったが、前章の視点から見ると、工場制度の確立がもたらした資本主義発展の不可避的な産物でもあった。

このことを念頭に置いて、社会改良の運動が都市計画の潮流に何をもたらしたか、どのように関与したかを明らかにするには、その歴史的な発展過程に目を向けなければならない。

第1節 社会事業・社会政策

1880年代の不況期以後、農村過剰労働力の賃労働者化とその都市流入が一般化し「都市下層社会」が形成されつつあったが、当時の対策は、「政府の窮民対策ではなく、家族共同体や部落共同体による相互扶助の原則」であり、従って、「1890年（明治23）、第1回帝国議会で提出された慈恵的な『窮民救助法案』さえ賛成者少数で否決されてしまった」（隅谷三喜男他、『日本資本主義と労働問題』、28頁）。しかし1890年の最初の恐慌から、労働問題、社会政策への関心が高まり始め、また産業革命による大工場と機械採用、そのもとでの無制限労働日、深夜業、低賃金の婦人・児童を中心とする労働者状態は、労働災害の増大、労働者の慢性的過労、精神的頹廃をもたらした。その結果、「取締り」の対象にすぎなかった労働問題も、資本と国家の対策を迫るようになった。労働者に対する資本間の競争は、無制限の衛生施設や扶助施設の必要を高め、「国家の自衛」すなわち軍事的見地からも労働者の窮乏状態は、社会的な問題として、国家の対策を喚起した。

最初の社会政策立法である工場法をめぐる議論の出発点はここにあった。「特ニ工場ニ於ケル幼年ノ職工ニ至ッテハ今後人ノ母トナリ人ノ父トナルベキモノデアルカラシテ身体ノ發育ガ不充分デアルト云フコトニ付テハ皆ニ工業主ノ不利益ナルノミナラズ、国家ノ上カラミテモ、斯カル人が続々出来タ日ニハ、今日ノ如ク国民一般兵ニ致ス制度ニ於テハ実ニ国家ノタメニ憂フベキコトデアル」（第三回農商工高等會議議事録、明治31年10月、276頁、午島精一氏：『日本社会政策史』、風早八十二、より）。このように、「国家の自衛」と「工業主の利益を結びつけることは、政府の意見を代表するものであったが、「工業主」は、労働者の窮乏状態を否定し、あるいは窮乏農民との比較によって労働者状態の良好を証明しようとした。これが彼らの工場法反対の証拠であった。「都会工場に於ける職工の常食と其の職工が自国に在りし時の食物とを比較すれば、工場に來りし時の方遙かに上等なるは何人も認めざるを得ざる所なり」（『東洋經濟社報』、明治30年第69号）。

しかしながら、公的な統計資料、調査資料は窮乏状態の広汎な階層への広がりや証明し、また、頻発するストライキや労働争議は労働者の成長を促し、「国家の自衛」と「社会問題の解決」は結びついて、内政問題の重要課題にならざるをえなかった。他方、家族共同体や村落共同体の脆弱化は、これまでのそれらによる相互扶助の原則を「国家扶助」に代替させることを要求する。さらに労働者の流動、都市と農村との相互交流が進めば、問題は一層拡大され加えて環境破壊の進行や共同生活施設の不足がそれに拍車をかけて、全国的に「社会改良」の必要性をよびおこす。

第2節 労働者の自主的要求運動と「都市社会主義」

産業革命がもたらした労働者の新しい結合は、その数の増大と共に、欲求を権利として自覚させ、日清戦後いわゆる近代的労働運動を誕生させた。労働者の自主的要求運動は、労働技能の発達のための労働条件の改善や生活改善の要求から、運動の社会性の獲得と要求の一般化＝社会化の過程で、搾取制度への自覚を育てつつ国民の生活全体の向上に関わる社会的・制度的要求に統合されていく。

この時期は、資本主義の発展から見る場合、①増税、町村再編成による国家財政の確立と鉄道国有化など独占資本形成へ向けた国家資本の肥大化、②それによる農村の疲弊と都市への人口流入、③都市部における工場労働者の増大、貧困、生活苦の進行によって特徴づけられ、いわゆる都市問題の社会問題化と「農村更生」対

策を登場させることによって、また次に述べる工場法の本格的な準備を招来させることによって、重要な位置を占めている。この段階での日常生活における不満の増大は、同盟罷業や暴動としてあらわれたが、それに対して、共済制度の導入と同時に、とりわけ深刻な社会問題に発展した「都市貧民問題」に対して、宿泊所、職業紹介所、「感化救済事業」等の社会事業による対応があらわれた。これは、家族制度や共同体の解体と国家の財政的・機構的確立によって出現した国家扶助であり、被救恤窮民対策である。しかしながら、都市労働者の増大や、貧困、生活苦の広汎な階層への広がりの中で、住民の欲求は、都市全体の発達にかかわり出し、また都市問題の研究もこの視点からとり上げられるようになって「都市経営」としてあらわれた。労働者の立場からこの問題をとり上げた代表的都市問題研究者は片山潜である。

片山潜の『都市社会主義』（1903年）は、「はしがき」で述べているように、東京毎日新聞紙上に連載した「都市経営問題」を訂正増補したものであり、当時社会問題になりつつあった「都市問題」（この用語があらわれるのは、片山潜の処女論文の頃）の解決のための「都市経営」の方法を論じたものである。その頃ヨーロッパの先進国では、独占資本による交通機関、電気、上下水道、ガスの専有や、土地私有の拡大を制限・規制する運動が展開されていた。イギリス旅行（1894年）と帰国後の都市問題研究の成果から生まれた「都市社会主義」は「主体としての労働階級がまだ大部分農村からの出稼的な紡績女工、町工場の職工や徒弟といった組織の弱い存在で、都市改良の強い運動にまで高まらず、「日本の資本主義自身が、欧米独占資本のみせたととき都市改良への余裕をみせず、軍国主義的な強蓄積に全力を傾け、労働運動の萌芽にたいしてもきびしい弾圧でのぞんだ」（柴田徳衛、『現代都市論』、90頁）等の原因から、労働者の運動に根をおろすことができなかったが、問題の所在と都市改良の方向を示した点で卓越性に富んだものであった。

「都市社会主義」は、ウェブらのフェビアン主義の理論から学んだものであり、いわゆる「フェビアン社会主義」を目指す「ナショナル・ミニマム・ポリシー」の日本的提示であった。片山潜が市政改良の急務として提起したのは、市民の選挙権拡大＝普通選挙による市政参加とそれに基づいた都市自治の確立である。「社会主義」の「都市経営」は、こうした基盤の上に築かれるものであった。「都市社会主義」と言われるものは、①鉄道、電気、ガス、水道等の公営化、②市民の負担の軽減と地主・独占への課税による平等化、③市民に対する教育の保障、④私的保有地の制限と市有地の拡大、⑤衛生施設、公園等の都市施設の整備とその公的管理、などであった。そして都市生活の改善は、こうした方向をめざす自覚した市民の政治への参与によって表現されると考えられたのである。これが片山潜の示した都市改良の方向であり、安部磯雄の『応用市政論』でも強調された都市経営、市政改革の方向であった。先に述べた内容からも明らかなように、ここでいう「社会主義」すなわち「都市社会主義」は「社会政策的施設」と「市有都市公共事業」（岸本英太郎、『黎明期労働運動に於ける片山潜の社会思想』、33頁）によって労働者の生活改善をめざす社会改良であり社会政策であったが、労働者の利益擁護の立場から、他の「都市経営」論や都市問題解決策と明確に区別されるものであった。さらに、都市生活の改善に対する欲求と行政需要の増大に対応して、それに関わる施策を現実的に計画的にすすめる上で土台となる土地私有への規制と民主的土地管理の提唱は、後の都市計画がこれを等閑に付して困難さを増大させたことを考えあわせるならば、注目されるものであろう。『都市社会主義』は、第21章「都市所有の財産」で、「市有の土地は之を永遠に所有し、市の公共事業に充て、尚ほ進んで之を市民一般の利益たるべく尽力すべきなり。其地代に至りても市中一般と同一の程度に進退し、以て市民の利益を保護すべきなり。市有の土地の世話をなし、之が監監修繕改良等は彼の無能の行政官吏に托せず、公共心を有する市民の或者を挙げて委員会を組織し、以て之に托し市長監督の下に維持経営せしむべきなり」とのべている。

また、同様な立場から、労働問題解決を「社会主義」に求め、工場法の必要性を以下のように主張した。「若し夫れ労働者の側より見る時は不満足の点のみにして吾人は之が改良を望むや実に切なり、其工場取締に就ても一も其の当を得たる者なく多くは圧制的に労働者を束縛するもののみなり、其工場衛生の如きは殆んど放棄して顧みず、工場内は豚小屋も嘗ならず、明り及空気の流通に向って思慮をこらして建築せる工場は殆ん

ど無しと云ふて可なり。斯る不整備の事を列举せば一大書物をなすべし、吾人は之が改良を工場法制定に待つ者なり。吾人は今先づ工場制度の改良を経済上より論ぜんとす。工場経済を基礎としての改良は労働者に利益なると同時に工場主にも亦利益なり、「今日の工業制度は社会的なり故に共動的にして決して個人的にあらざるなり、吾人が主張する共働制度は之を各工場に自ら実行せしめんとするにあり」（「工場制度の改良」、「労働問題の解決」、第7、『労働世界』、1902年6月3日号）。そしてもし工場法が制定されるならば、工場主と労働者間の調和がはかれることを強調して、当面の「労働問題解決」のための社会政策を要求したのである。ここで自明なように、「労資調和論的改良主義」からの工場法ではあったが、労働者の運動に働きかけることによって、工場法の準備を推進した「社会政策学会」への批判を可能にした。ともあれ、資本の自由は搾取に対する中央集権的な規則は現実の社会的な課題になっていた。

第3節 工場法

政府はすでに1882年（明治15）に農商務省に命じて工場条例の立案に着手させていたが、1891年（明治24）には各地の商工会議所に対して「職工の取締及保障に関する件」を諮問した。その内容は「本邦工業の発達に伴い旧来の各戸製造は漸次工場製造に変遷するは勢已むを得ざるの情況なり、而して今より傭主職工間の関係を円滑にして資本と労力との権衡を維持し以て相互の利益を永遠に保全し以て諸般の紛擾を未然に防遏するの目的を以て必要な法令を制定するは工場発達上の緊要事件なるを認め茲に其区域程度及方法を諮問する」というように、労使間の衝突をさけるためには法令が必要であるということであった。しかし資本家側の反対によって、一顧もされなかった。1892年（明治25）頃からストライキが頻発し、1897年には労働組合期成会が組織される。またその前年には、ドイツの社会政策を輸入した「日本社会政策学会」が発足した。

工場法が現実的な課題になるのは、一方で政府の派遣した工場調査委員の報告によって、「婦人労働者の結核疾患、職工仕丁の疾病率の増大、36時間労働、監禁の寄宿女工の焼死、工場懲罰等々のストライキングな事実」が明らかにされ、工場法に対する労働者の要求が社会的支持を獲得すると共に、他方では「工場法制定に伴う多数の中小企業の淘汰、資本のあらたなる集中過程の促進」が金融資本の要求となる段階においてであった。第1の視点から、工場法を社会政策として必要とする諸見解は、政府、社会政策学者と労働者に代表されたが、政府、社会政策学者の見解と労働者の見解とは明らかに区別されるものであった。前者の見解は、「社会政策学会」第1回大会での発言に端的にあらわれている。それによれば「工場法なるものの、欧米諸国を通じての立法の精神と云うものは、畢竟するに工場労働者の保護ということに帰するのであります」、「一体労働者を保護すると云うことは必ずしも独り労働者のみを保護して労働者の方に偏するのではない。社会政策の趣意がら言えば労働者を保護するのは単に労働者を保護するに止まらずして是によって社会全体の調和をはかるのである。之を時勢が必要とするから保護を此方面に向けるけれども其の目的は社会国家全体の円満なる発達を期するにある。社会階級の円満なる調和を得んとするのが目的である」とされた（『工場法と労働問題』、10～25頁）。これは「社会問題の解決」、つまり労資間の衝突を弱め調和をはかるために労働者保護の必要を強調したものであるが、より「国家の自衛」の見地から述べたのは桑田熊蔵であった。彼は、「私は社会政策の見地を離れて、国家問題として、工場法は制定の必要があると認めますから、此の工場法の問題は、只社会政策の問題に非ずして、我国の国運の前途に至大の関係ある者と思って、諸君の御研究を願いたいのでございます」（同上、71頁）と主張した。

第2の視点に立つて、資本家側の見解を述べたのは渋沢栄一であった。工場法の議論が発生して以来、労働者の貧困状態を否定し、「唯々単に衛生とか、教育とか云う海外の有様だけに比較して、其法を設けるのは、独り工場の事業を妨げるのみならず、職工其者に寧ろ迷惑を与えはせぬか」と反対していた渋沢も「併し其時分の紡績工場の有様と今日は大分様子が変わってきて居る。試に一例を言えば、其時分に夜業廃止と云うことは

紡績業者は困る、どうしても夜業を廃されると云うと、営業はできないとまで極論したものでありますが、今日は夜業と云うものを廃めても差支えないと紡績業者が言おうと思うので、世の中の進歩と云うか、工業者の智恵が進んだのか、若は職工の有様が左様になったのか、それは総ての因があるであろうと想像されます。又時間も其時分よりは必ず節約し得るように、語を換えて言えば、時を詰め得ようになるだろうと思います。故に今日に於て工場法が尚お早いか、或は最早宜いかと云う問題におきましては、私はもう今日は尚お早いとは申しぬで宜かろうと思うのであります」とあいさつし、「総て之を施行しますには、成るべくだけ実際と相適合すること」を希望したのである。これは、工場法制定への譲歩であるが、その限界を独占資本の利益に「適合」させることを強調することによって、独占資本の社会政策思想を表明したものと見える。

こうして、「内に在ては社会問題の解決、外に在ては国防軍備の充実」（『工場法と労働問題』、70頁）の方針に沿って上記の諸見解と労働者階級の運動の絡み合いの中で、1911年工場法が成立した。その実施には独占資本、産業資本の「工場法準備」の期間を経なければならなかったが、最初の社会政策立法としての工場法の誕生は、資本主義発展の必然的産物であった。工場法は、大工場における機械の採用が生み出した近代的賃金労働者の貧困化と組織された闘争を前提とし、労働者の労働条件、生活条件改善の欲求の社会的発展—とりわけ婦人、幼少年労働者が圧倒的比重を占めることによって肉体的・精神的壊廃を先鋭化させた—が強制した社会改良であり、その要求を「国家の防衛」のために必要、有効な限度において、国際競争上の見地から、「大資本に有利な搾取条件の平等化」としての計画的調整を図った社会政策立法であった。

イギリスにおける工場法は、教育と保健の条項を付加することによって労働能力の発達保障の土台を拡大し公衆衛生に関する規制から都市改良の方向性＝都市計画への道を開いたが、それと比較するとき、わが国の工場法はきわめて不十分な「労働者保護」であったとはいえ、欲求の社会的計画化の視点からは、次の2つの意義がつけ加えられるだろう。

第1に、資本主義発展にともなう欲求の一般化、社会性の獲得は、資本に対する規制を含む立法化に発展しそれによってもたらされる新たな労働能力は、より高い生産に奉仕することによって欲望水準を向上させる。工場法は単に工場内での衛生状態やその労働に与える影響を暴き出して規制を加えただけでなく、工場外の住居の貧困さやみじめな生活状態、さらに農村への影響にも注目させるようになった。「工場条例の制定に依って工場にある所の労働者若くは工場にある間の労働者問題は解決されるでありましょうけれども、労働者が工場に設けられて居る寄宿舎に居居する場合の外は皆それぞれ我家に帰って1日の労を慰するものであると云うことは申し上げるまでもない。然らば労働者の住宅と云う問題は、是は併せて研究を要するものであります」、「若し此労働者の住居にして非常に不衛生、非常に不愉快で、又其労を慰することが出来なかったならば、如何に工場が整頓した所で矢張り労働者の完全なる発達、労働者の完全なる利益を保全すると云うことは出来ませぬ」（『工場法と労働問題』、92頁）という添田寿一の指摘は1909年の農商務省調査を要請し、統計資料はその事実を証明した。この議論は、後の都市計画法を準備した「都市計画調査会」に引きつがれていくが、それだけでなく出稼女工の帰郷や、家族・共同体の解体を通して農村の激変にも注意を喚起したのである。

第2は、工場監督制度の問題である。工場監督官の必要はすでに工場法準備段階において強調されていたが（例えば、第1回「社会政策学会」における高野岩三郎氏の発言など）、わが国においては特別な役割をもっていた。それは、労働年齢の制限、労働時間・深夜業制限等の労働条件の監視を行う「事務官吏」以上に、機械の技術的水準のチェック、災害防止、福利施設のための技術官吏と衛生官吏を任用したことである。これは、「わが国では監督制度の周到な用意なしには工場法の実施は望まれなかったという関係」とともに、「おくれ出て発したわが国産業資本を早急に発展せしむるためには、技術的方面に対する積極的指導助長のために国庫支出を要求した」のだが、その発展はますます多岐の監督機能を要求し、専門的技術的知識をその中に編入せざるを得ないという傾向のあらわれである。

衛生施設、健康保険、職業病の防止、労働者の教育等々は、工場内で完結するものでなく、社会的監視と結

びついて、「取締り」でなくより一般化された形態での根治策を喚起する。実際に工場監督官の中にはこうした認識があらわれていた。監督官が、基本的には国家の任命官としての性格をもっていたにせよ、社会的監視の力と結びついた実践と労働能力発達への参入は、労働者の工場内外での欲求水準向上に関わらざるを得なかった。

表4-1 工場監督官吏数

	地 方							工 場 法 適 用 工 場 数	監 督 官 吏 1 人 当 り 受 持 工 場 数	
	事 務		衛 生		技 術		不 定			計
	官	官 補	官	官 補	官	官 補				
1916 年	10	50	6	51	5	77	—	199	19,639	99 弱
1925 年	17	114	7	41	15	122	—	316	49,649	157 強
1929 年	19	118	6	34	14	148	—	339	57,811	170 強
1930 年	19	118	6	34	14	148	—	339	73,199	216 弱
1932 年	18	129	5	26	12	136	—	326	75,420	231 強
1933 年	18	134	5	26	12	139	—	334	79,624	238 強
1934 年	20	129	5	25	13	147	—	338	86,709	256 強

(備考) 当該年度「工場監督年報」より作成。

出所：『日本社会政策史』

第5章 内務省の「地方改良運動」

よく知られているように、都市への工場、資本、人口の集中やそれによる都市全体の貧困化と他方での農村の衰退が顕著な現象としてあらわれる19世紀末から20世紀初めに、欧米の先進諸国では、「地方計画」や「田園都市」の思想が出現した。資本主義の発達もたらした都市の急速な発展と農村の衰退による弊害を緩和することは、資本主義諸国共通の関心事になるが、わが国も例外ではなく、しかも海外市場獲得のための対外進出を最優先の方向としてすすめていた当時においては、国家基盤としての「地方」を創出することが課題になり、その意味において「田園都市」論も包摂した「地方改良」が積極的にすすめられた。その上、この「地方改良」の思想と運動が「都市計画法」制定へひきつがれていったことを考えあわせると、この検討はきわめて重要であろう。

第1節 日清・日露戦争時の地方状況

日清戦争後の資本主義的大経営の発達は、軍備拡張の基本方針の上に国家財政の著しい膨張を方向づけた。1895年の第9回議会では「軍備ノ整頓ト俱ニ経済ノ発達ヲ規画シ財政ノ鞏固ヲ慮カルト同時ニ民産ノ増殖トヲ図ルガ為ニハ重ニ勸業、教育、金融機関、交通機関ノ拡張ト各種税法改良トニ向テ注意ヲ加ヘタリ」（渡邊武蔵相）として、前年度の約倍額の政府予算案を提出した。その莫大な増額は軍事費のためであり、財源を増税、専売、公債に求める計画であった。一方この頃になると、農村への貨幣経済の浸透による農民生活の

変化、都市への人口流入などによって、中小地主が没落し大地主は寄生地主化していった。さらにこの方向を固定化し促進したのは日露戦争であった。すでに、1904年(明治37)に戦時財政のために非常特別税が創設され、翌年の改正とあわせると、前年に比して倍額の税収入をつくり上げたが、総計17億円という日清戦争の8倍の戦費は、公債に8割を依存してやっと遂行できたのである。このような農村からの租税収奪を可能にした背景には、商品経済の農村への浸透があったが、同時に強行的な財政政策は、「不安定な自作農の没落地主、小作関係の進展悪化、農村から都市への人口流出を急速に促進させ」、「従来の物質的、精神的基盤だった農村に大きな動揺をうみだ」さずにはおかなかった(宮地正人、『日露戦後政治史の研究』1937年、東京大学出版会、14頁)。こうして、階層分化と抗争の激化、インフレによる生活苦、都市への人口流出と大地主の寄生地主化などによる農村の衰退と基礎からの動揺によって特徴づけられる地方状況の中で、「富国強兵」のための農村対策が必要とされてくる。

内務省地方局の「37、8年地方経営大観」(1907年3月刊)によれば、「第1章 挙国人心の作興、第2章 自然庶般の整善、第3章 地方教化の発展、第4章 殖産事業の振興、第5章 交通事業の施設、第6章 軍資金の醸献、第7章 軍需品の提供、第8章 勤儉力行の淬励となっている」(『内務省史』第1巻、258頁)。また日露戦後の地方行政の指針を示した「地方自治要鑑」(1907年3月刊)は「今や戦後日尚ほ浅しと雖も国家諸般の経営其重きを加ふること却て旧時に倍せり、随ひて之を地方の発展に待つべきもの亦寔に少からず」として「其能く自ら奮起して力を之が改善に竭くすの要あること亦言を待たず、夫れ斯の如くして何れの地方も皆能く興新の実を挙ぐるに至らば其慶や独り一地方のみに止まらざるべし」と地方経営＝農村の再編成の必要性を強調している。これは、戦時の非常事態を契機に、国家の「共同体」としての地方の創出をめざすものであり「帝国主義諸列強に任していかなければならない新段階の日本帝国にふさわしい財政的、経済的、人的基盤を創出すること、この課題が困難であればあるほど、国家権力により強圧的に遂行されねばならなかったのである」(『日露戦後政治史の研究』、17頁)。すなわち、第1には、国富増強のための農業生産の発達に必要な土木事業、農事改良と共同一致の勤労精神の鼓吹、第2には、普通教育、青年教育の普及による国家のための人材育成、第3には、それらを急速に遂行するための部落有林野の統一などによる町村財政の確立を主要な柱として、官僚的に遂行するために天皇制を前面に出していくことであった。当時の町村財政を見れば明かなように、教育費、役場費、土木費(農業土木、治山治水関係)が主要な構成部分をなし、とりわけ教育費は明治40年代に急激に歳出費を増大させている。(1908年は相対比で46.6%とほぼ歳出の半分を占めている。)こうして、物心両面にわたる農村更生の運動が展開されていくのである。

第2節 「地方改良運動」

日露戦後経営に登場した桂内閣の内政上の課題は、戦時経済がもたらした地方財政の膨張を肅正安定させ、地方政治の再建をはかることであったが、地方政治の動揺は、日露戦争遂行による影響にとどまらない奥深さがあった。「地方改良運動」を推進した平田東助内相が認識していたように、資本主義の発達には「郷党住民の眼界を広め」、「古来郷党に保有せる思想をも一変せしめ」て「人心をして固陋に陥らしめ、且つ智識の発達を妨ぐるが如く古風旧俗は決して保有を許さない」状況を生んだ。さらに重工業の発展によってますますこの傾向が促進され、他方では都市問題が激化し、都市の重大な社会問題になるに及んで、農村をどうするかが内政上にとわれてきたのである。この期に主として都市窮民者を対象として行われ、後に社会事業に発展した感化経済事業と、農村の再編成をめざす地方改良事業は、諸欲求の進化を背景としたこの傾向の反映であった。

では、「地方改良運動」とはどのような内容を含んでいたのか。『内務省史』(第1巻)は次のように明らかにしている。「旧来の地方共同社会を基盤とする農村更生策として、極力自治を督励し、町村自治の指標として町村是を設けしめた。ついで自治の理念として二宮尊徳の報徳主義を導入して、地方自治の再編を行なった。

これは輸入物の地方自治制を伝統的な報徳主義の発見、その再認識によって精神の入れかえをすることであった」（277頁）。そしてこの上に「勤労の精神と共同輯睦の美風を涵養する必要」が力説された。

すなわち、一方で「国運の発展」にあわない共同体的諸関係を破壊し、行政町村を「国家のための共同体」へ転化しつつ、他方では生産力の向上のために共同一致の体制と精神を要求し、共同体的関係の強化を図った。「資本主義の地方浸透による階級対立の激化を『経済と道德の調利』で是正しようとする人間間の“和”の社会政策」である報徳思想の導入はそのために必要だったのである。従って、最初は内務官僚による教化善導として行なわれたが、平田内相がこれを地方行政の基本政策として採用し、内務省の行政事務に組み入れて、全国的に展開されていった。一般にはこれをもって「地方改良運動」と呼ばれている。具体的な地方行政指導は地方改良事業講習会を通じて地方官公吏員の指導監督の強化として行なわれた。地方局編「地方改良の要項」（1911年刊）の序文が「国家の基礎は地方自治にあり、地方自治にして其事業荒廢し其財政紊亂せんか国運の伸暢固より之を期し得べきにあらず、是故に都市村邑の改善を促して地方自治の基礎を鞏固にし之をして健全なる発達を遂げしめんことは実に国家の最大要務にして亦実に地方改良の第1義たらずんばあらず」と述べているように、「地方改良」とは、地方行財政の改革を意味するものであり、そのための人材育成が課題とされたのである。

大正期には、行政領域の拡大にともなって、報徳主義を指導理念の基本としていた地方改良事業も、地方事務指導が重点になっていく一方、都市問題が行政上経済上の重要な課題になり、都市へも適用されるようになる。

第3節 「田園都市」

ヨーロッパで、近代都市の「害毒」が耐えがたいものになった19世紀末に、都市を田園地帯に分散させ都市と農村の対立を緩和しようとする思想が生まれた。ハウードの「明日の田園都市」に代表される「田園都市」思想である。この思想と実験はただちにわが国にも紹介され、その後の都市計画の思潮に少なからぬ影響を与えたが、当時、『地方改良運動』を地方行政の柱に据えて推進していた内務省もこの思想に注目した。そして地方局有志によってセンネットの思想に基づいて『田園都市』が編纂されたのは1908年であった。これは、「然れども茲に此等の新問題を世人に紹介せんとするに当りて、単にセンネットの所説を紹介するに止むるときは固より研究の尚未だ盡さざるもの多きを怕る、因て之に関連して更に広く欧米市邑の事業を示さんことを期し聊か泰西識者の所論を涉狩して弘く諸般の材料をも集め、茲に『田園都市』一篇を成せり」（6頁）として、「田園都市」を位置づけ、さらにセンネットの思想を紹介するだけでなく、「理想の都市、理想の農村如何を究はめ、最善の自治を行はんか為めに必要な一切の事業に説き及ぼす」ことを目的として、「市政の問題、工場の生活のみに限らず、他の範たるべき良農村の事績をもち亦併せて之を叙」したものである。それらが、内務省「地方改良運動」を推進する思想的補完の役割を担っていたことは本書の「主旨」に明らかにされている。それによれば、「されば農村と都市とを通じて、之が改良と進歩とに有益なる諸般の施設に亘りて、茲に之を説明せんとす。殊に都市、農村両者の特徴を存して各々本然の美を発揮し、長短相補うて互に醇美の自治を遂げしめ、両者相須って共に国運の発暢に資せしめんと期するは是れ即ち本書の主旨とする所なり」（7頁）とのべられている。

この「田園都市」構想の出発点をなしたものは、都市問題の社会問題化という事実と、他方での農村の疲弊であり、それらが「国運の発暢」にとって重大な障害となりつつあるという認識に他ならなかった。そしてその都市問題の社会問題化という傾向は、人口密集の弊害と「貧民の生活状態」の悪化によると認識された。編者達は、「都会に於ける人口密集の弊害をば根本より救済して、貧民の生活状態を改善するにあらずんば、固より社会上に於ける彼等の地位を進むること能はず、ハウードの苦心せる田園都市の計画は実に此目的を達すべき恰好の施設たり」（17頁）と主張した。

そして農村の問題として特に注意を払ったのは「矯風」であった。「念ふに矯風の事業は、各種の方面に涉りて、方法や固より一ならず、殊に青年はもと諸種の悪風に感染し易きが故に、是等青年子弟の互いに相團結して、各自の改善を図り、延いては其風化を一郷一村に及ぼすと効果の更に著しきものあり。今や此矯風を目的とせる青年団体の事例は我邦到る処の地方殆んど之を見ざるなし。近く報告に接したる岐阜県恵那郡地方に於ける青年会の如きは之が良果を収めたるの一例とも見ることを得べし」（338頁）と、青年会の育成が強調された。これは、小学校での天皇制教育を継続させ、「勤労の美風」の徹底を図る上で障害物となっていた若連中、若衆組を「地方改良運動」の担い手として「青年会」に代替させる過程であった。そして全体として、報徳主義の下に、「国家のための共同体」創出を強力に推進する指導者を育て上げ、その実践を普及することこそ内務省地方局有志が編纂した「田園都市」の目的であり、構想であった。彼等は、「念ふに地方の興新は最も有司、篤志者の指導と盡力とに頼るべきもの多し。されど一村一邑に於ける永遠悠久の繁栄を期せんとせば、更に加ふるに、各人の推譲と協同とを以てせざるべからず。各人が其団体を思ふこと猶ほ其一家に於けるが如きものあるに到りてこそ所謂至醇なる自治も始めて茲に望み得べきなれ」（367頁）と論じて、「職工労役者に対する保護救済の事業として之が根本の問題とすべきは畢竟之を訓育して心身共に健全ならしむる外なかるべし。近ごろ職工労役者の風紀を改善して、勤労の美風を進めんが為め、二三の会社並に工場主が漸く意を此点に用ゆるの美あるに至りたるは最も喜ぶべき事なりと言わざるべからず」（365頁）と主張した。この精神を都市へ適用することによって「都会の利便と田園の趣味とを調和する」ことこそ「田園都市の理想」として掲げた内務省「地方改良運動」の1つの目標であった。

しかし、現実の都市は、ますます都市計画の必要を喚起していた。「現代都市の著しき傾向は都市計画と家屋政策」で、「現代都市の家屋政策の根本を考ふるに、初めは貧民住居の輿論より運動が起り、現今は職工の住居問題となり更に進んで民衆一般の家屋問題とならんとしている」（『現代都市の研究』、391～392頁）と指摘したのは片岡安である。彼は「田園都市主唱者は近代都市が漸々衛生と風紀の上に害毒を流さんとするの傾向を見て、之を矯正する唯一の手段は田園都市にありとしたのは必ずしも誤れる考と言う譯にはゆかないが、現代科学の能力を統一して都市改良を企てたならば、此の如き手段を用ひざるも都市の悪傾向を救ふことは難事ではない。唯ハワード氏の如きは都市の大改良を俟たずして郊外の田園都市出現のみによりて、之を矯正せんと考へたのは、余り偏狭に過ぐると云はねばならぬ」として、科学技術の適用による都市計画こそが都市問題解決の方向であることを強調した。彼によれば、「現代都市のすう勢として都市住民の大部分を田園農村に移すことは不可能であることを承認する以上、都市の中央及外廓に於て住宅公営を実施することは決して呪ふべきことではない。都市住宅の公営は労働階級の保護となるのみではなく、都市一般衛生の為に著しき向上で」あり「公営住宅の経営にはどうしても国法により公衆保健法と住宅法とを規定し之に準拠して強制的に大都市の場末の掃蕩を企つるを理想とせねばならぬ」（同、127～30頁）のであった。そしてこの観点から、内務省地方局有志によって出版された『田園都市』を批判するならば、「其田園都市計画と都市家屋政策との関係を明にせない点と、家屋建築の科学的智識を欠きたる叙述は画龍点睛を忘れたるの感がある」（同、437頁）ということにならざるを得ないのであった。

こうして、内務省の「田園都市」構想は「地方改良運動」に包摂され、それを思想的に補完する役割を与えられていたが、都市と農村の対立の激化を含んだ資本主義の進展の中で、「地方改良運動」そのものが次第に強制力をもたなくなり、また農村中心から都市へと重点を移して、「社会改良運動」へとかわっていった。そして、1921年の第15回地方改良事業講習会では、「社会行政要領」、「道路行政」、「社会教育に就いて」、「実業教育に就いて」、「自治と都市計画」等の内容が登場してくる。

「田園都市論」は、わが国ではその後、黒谷了太郎らによる「地方計画」論（『都市計画と農村計画』、41頁）に影響を与えていくが、片岡安の主張した「生存意義透徹欲求は、伝統的社会組織、経済組織、政治組織に向けて其改造を要求していく」という欲求発達の法則は、次章に見るように、都市計画へも歴史的証左を求めて

いく。資本主義的生産の発展は、ますます貧困階層を増大させ、都市と農村を問わず地域の破壊をおしすすめるが、その生産力の上昇は住民の欲求を発達させ、科学技術の住民要求充足への活用と社会的な生活手段の整備を要求していく。そうなれば、その運動は社会性を獲得し、国家による計画的な調整や統制をひき出し、そのもとでの国家と自治体による具体的な実践を要請し管理するようになり、そのことが欲望水準の新たな向上に導かざるを得ないという傾向、これが彼の示した発展法則であり、本章の帰結である。

第6章 近代都市計画の成立

第1節 都市計画法制定までのおもな流れ

明治政府は内務省直轄の事業として東京市区改正に着手していた。東京市区改正条例は、1888年（明治21）に政府によって強行的に公布されたものであったが、都市化の進行とともに発生した都市問題への対応が他の大都市でも市政に要請されてくると、1918年（大正7）には京都、大阪をはじめとする5大都市にも適用され、帝都改造時代から6大都市の改造時代へと進んだ。同年、内務省のもとに都市計画調査会が設置された。この調査会の審議をへて、1919年（大正8）に市街地建築物法とともに都市計画が制定され、翌年1月1日より6大都市に適用された。この都市計画法の制度的内容は、東京市区改正条例とほとんど同じのものであって帝都建設からさらにすすんで他の5大都市での官治行政の強化を目的とするものであった。

一方、資本主義の発展とともに都市の無統制的肥大化が進行し、都市問題は激化の方向をたどった。また、都市に集中した労働者の貧困問題は、社会問題化した。そして都市交通の混乱や衛生問題は、都市行政の重要課題としてうかびあがってきた。都市計画調査会会長の水野内務大臣は、「其ノ関係スル所ガ多種多岐デアリマスカラ、其ノ根本設備ヲ定メルト云フコトハ、随分至難ノ事ト思フ」（『都市計画調査委員会議事速記録』5頁）とのべたが、都市問題・社会問題の深化が、社会組織や機構にかかわり出せば、そこには何らかの国家的調整が必要となってくる。そして都市計画調査会は国家的調整の理念と方法を社会的に提起しなければならなかった。都市計画法の成立をうながしたのは、いくつかの社会的諸潮流とそこからの影響がある。ここではそれらを理念、制度、社会運動の側面から都市計画の思潮としてとらえ、歴史的な位置を明らかにしようとするものである。

第2節 分析の視点

都市計画の成立に関与した都市計画思潮の歴史的な位置や役割を明らかにする場合、次のような分析視点が必要となろう。

まず第1は、都市計画の歴史的な概念を明確にすることであろう。産業の都市集中、農村から都市への人口集中により都市の膨張が著しいきおいで進行したが、この都市化はいや応なしに大都市の市政問題をひきおこすこととなった。つまり、資本主義的都市の発展が大都市行政の役割をうかびあがらせるとともに機構の発達をうながし、産業資本間の矛盾や対立の調整を国家や自治体の統治機構にゆだねる必要が出てきた。計画および計画化の概念は、生起する諸矛盾を国家と自治体による調整によって緩和する必要性のたかまりにまず求められる。都市計画はこの要請をうけて大都市行政にうかびあがってきた。

第2は、都市労働者の欲求発達の側面への着目である。大都市の膨張・発展のなかで、労働問題と同時に衛生問題、不良住宅地区の拡大などが社会問題化した。社会政策学会の活動と工場法の成立（1911年）、あるいは都市研究会などの活動はこうした社会問題の深刻化を反映したものであった。「都市改良」論や「都市社会政策」論はこの潮流に根ざして出てきたものである。一方、都市労働者は、都市の発達のもとでせまい地域に集中する都市的生活様式を維持するために、必要な諸手段の充足を要求しはじめた。そればかりか、資本

主義の発展がもたらした集約的な都市化が、肉体的限度ぎりぎりの要求から出発した都市労働者の欲求水準をより高次で多様なものに向上させた。「都市社会政策」論や「都市改良」論、およびその部分的な政策化は、一定の枠内で都市労働者の要求充足にこたえようとしたものである。

以上の2つの分析視点より明治・大正期における都市計画思潮をみるならば、市政改良と都市改良の2つの潮流がうかびあがる。市政改良の思潮は都市計画法の自治制度面に主要な影響を与えた。つまり、この運動は明治以来すすめられてきた「地方改良運動」（この運動の目的や性格については前章でのべてある）に根ざしたもので、官治都市の建設をめざした。都市改良の潮流は、社会政策学会や「都市社会主義」の思潮と多くの面で共通した基盤をよりどころとし、都市研究会によりになわれて、都市計画立法過程で「都市社会政策」の確立を要請した。

第3節 市政改良の潮流

1 官治都市の建設

日本の都市計画の成立過程では、都市問題の発生、社会問題とともにうかびあがってきた都市での「地方改良運動」の潮流をみのがすことができない。都市への産業資本の集中、それによってもたらされた都市の膨張、社会不安の増大にともなって、「地方改良運動」を都市へ拡大適用する必要性が認識されるようになった。同時に、「都市実務」や「都市経営」についての諸論が、資本主義的都市の発達に対応して展開された。ここではこのような傾向をさして市政改良の思潮という。

「地方改良運動」の性格は前章で詳しくのべられてあるので重複はさけるが、当時の一本内務大臣の「訓示」は地方改良事業の推進について、「都市農村の改良は各位の多年力を竭くしつつある所、其の成績亦頗る見るべきものあるは深く欣ぶ所なり。今や戦乱の影響其の他時勢の推移に依り、都市農村の経済状態大に考慮を費さざるべからざるものあり。民心の帰嚮を一にし以て地方改良の実を挙ぐるは其の必要を感ずる殊に切なり。今後一層力を此に致されむことを望む」（大霞会、『内務省史』第4巻、389頁）とのべた。この「地方改良運動」は、市政改良と都市計画理念・制度にどのような影響を与えていったか。

まず、「地方改良運動」は、従来の農村中心から都市中心へとその重点をうつしかえた。この移行は、都市の膨張・都市問題の激化および都市行政の混乱に対応したものであった。以下の引用はこの経過を端的に示している。「大正時代になると、東京市のみならず、各大都市に人口が集中して急激な膨張をとげ、また各種工場が急増して、いわゆる都市化の現象がすすんだので、都市問題が行政上・経済上の重要な課題となった。この都市問題には、市街地の整備、住宅の問題などがあり、これらは地方財政上にも多大な関係があるのみならず、内務省が鋭意多年力をいれてきた農村中心の地方改良運動に対して、都市中心の社会改良運動の意味を持つものであった……。このように、内務省の地方改良運動が従来の農村中心から都市中心へと重点の移動をみたのである」（大霞会、『内務省史』第1巻、330～331頁）。

一方、わが国都市計画の第一歩とされる東京市区改正事業が、内務省の直轄とされたのは、「ひろくわが国の都市計画問題の検討という意図があったからである」（大霞会、『内務省史』第1巻、330頁）ということであった。これは、都市自治体への官治的介入を意味したが、その後の都市計画制度の論議は農村から都市に重点をうつしかえた「地方改良運動」と結びついて、しだいに官治行政強化の色彩をつよめ、官治都市の建設をめざす方向に発展した。官治都市の建設が強調されたことは、都市計画技術の中央集権化を含んで都市計画の民主性、総合性をそこなうという重大な欠陥をまねくことにつながった。このように、都市計画法の制定は、都市の自治制に関する立法論に主要な根拠をおいた。かくして1918年（大正7）に内務省に都市計画調査会が設立され、翌年この調査会の決定にもとづいて、第41回議会で市街地建築物法とともに都市計画法が制定された。施行がはじまった1920年（大正9）における床次内務大臣の訓示は、この法律をもって各都市とも

適切な計画を立て、その遂行につとめるようにというつよい要請をこめた内容である。訓示は、「惟ふに都市計画法及市街地建築物法は近代文明の進行に順応して都市の健全なる発達を図る為重要な法規にして、其の施行地に在りて之が実地の完からむことを期すべきは勿論、其の以外の都市に在りても是等法規の趣旨を体して都市経営の実績を挙ぐること極めて緊要なりとす。各位は克く都市計画の趣旨を一般に周知せしむると共に地方の情況に応じて適切な計画を樹て、以て之が遂行に勉められることを望む」（大霞会、『内務省史』等4巻、416頁）とのべた。

都市計画法によって官治都市の建設、中央集権的都市行政の方向が追求されたことに対し、厳しい批判が出た。その1人田川大吉郎は、①都市計画法第1条で、事業執行する市は勅令によって指定されること、②都市計画事業は主務大臣が決定し、内閣の認下をうけることになっていること、③都市計画中央委員会の会長には内務大臣があたるなどの点を指摘して、日本の都市計画は、「官治の一種で、その市が、自発的に企図せられた性質の、自治的計画ではなかった」（『都市政策汎論』、387頁）と批評した。そして彼は、官僚主義にも目をむけ、「私は、日本の都市計画の進まないのは、市民にその心がけが無いからだと思ふ、市民にその心を興させないで、政府だけ、市役所だけで、少数の吏員が、紙の上の水練をやる、成功しない訳である」（『都市政策汎論』、402頁）と批判した。

なお、辻清明氏は、「現代の焦点としての地方自治」を都市化と地方自治の関係にひとつの由来を求めて、「せっかく、制定された都市計画法も、成立の当初から、官治的色彩が濃厚」（『日本の地方自治』、27頁）と指摘している。そして、当時の都市と国家の関係は、後藤新平のことばをかりれば「我国の自治制は、尚恰も未成年者の如き実情に在りて、未だ真の自治に到達せず。ゆゑに市政の運用に関しては、常に監督官庁との諒解を密にし、微々たる一属僚に対してすら、恭謙自卑の態度を要するが如き関係に置かれている」（『日本の地方自治』、185頁より）状況であった。

一方、都市計画調査会の幹事をつとめた池田宏も「自治的計画」の否定を認めたが、資本主義的都市の発達が国家や地方自治体による「都市の公需」への対応を求めるようになると、「都市経営」の立場を要求した。彼は、わが国の都市計画を論評して、「就て其案の内容を検するに自治制に関する立法論を主として、論難すれば兎角も批評を試むるの餘地なしとせざるも其の都市経営を策進せむとするの実質的方面より視れば法制としては上述欧米諸国の枠を蒐め、快刀直に我に欽けたる所を刺し、大體に於て垂死の我都市生活に対する頓服薬なりといふを憚らぬ」（『都市経営論』、241頁）とのべて、「都市経営」の「実質的方面」を強調した。

2 都市問題と計画化

都市の無政府の膨張は、「都市の公需」を質・量ともに増大させ、都市自治体によるそれへの対応は都市行政の発達をうながさずにはおかなかった。この傾向は「都市実務」論や「都市経営」論の思潮をうみ出した。そして、1918年に設立された都市研究会は、その活動の目的を、①市政研究の必要、②都市のなすべき実務如何、③市行政のあり方、④都市計画の財源、⑤都市問題に従事する人物の養成、⑥市民の啓蒙、にふき（内田嘉吉、「都市調査に就いて」、『都市公論』、第2巻、14～20頁）、都市行政全般に関心の目を向けて「都市の公需」への対応策を採求した。

資本主義的都市経営の前提におかれたのは、まず都市に集住するようになった多数の労働者群の存在であった。矢田七太郎の『都市経営論』（1908年）は「都市実務論」に主たる力点を置き、その構成を、①安寧秩序の保持（警察論）、②慈善制度、③教育の3つの部分においた。そして、安部磯雄は、市政の理念を一步ずつめて、「今日人々の喋々する社会問題なるものは、全く都会問題と言ふて差支えがないので、近来社会問題研究の必要が起つたのは主として都会の人口が長足の発達をなしたに因るものと言わねばならぬ……。生存競争の最も甚しきは都会であるから、貧富の懸隔烈しいのも此所である。故に市政を研究するものは貧民問題をも忽にすることはできぬ」（『応用市政論』、2頁）と主張して、市政改良の方向として、「若し市政の目的

が都市をして善美なるものとならしむるに在りとすれば、市政は主として中流以下の市民を改善し、彼等をして安全なる愉快なる住居を得せしむることに尽力すべきである」（同、44頁）とのべた。資本主義的都市の発達は不良住宅地の形成を含む都市労働者の貧困化を前提としたが、この思潮はこれを慈善制度や教育制度にまで視野をひろげて市政改良につなげていこうとするものであった。

都市労働者の貧困と社会不安の増大がこまにくれば、国家による何らかの計画的調整が必要となってくる。この傾向は、「都市の公需」の増大とともに、「都市実務」論や「都市経営」論の思潮をうみだして、都市行政改良の根拠となった。加えて、社会統制がこの思潮の共通理念であった。ここから近代都市計画の概念がかびあがる。池田宏は、「経済上に於ける計画統制性と、社会構成及其の機能の計画統制性を市政上特に著しからしめて、之が活動を促すようになったのは、言うまでもなく極めて最近のことである」（『池田宏都市論集』、48頁）とのべて、「畢竟するに都市が公けの行政として特に経済上の見地より一定の計画の下に思惟し計画し、統制し、管理し且つ執行するに依りて兼ねて社会統制作用を遂げつつある当然の結果現象と見るべきで」（同、49頁）あるとした。そして、「無形方面」の「住民自治を本體とする衆民政治」（同、49頁）と結びつけて「有形方面に於ける社会環境統制法」（同、48頁）として都市計画を概念づけた。

第4節 都市改良の潮流

産業資本が都市に集中して都市が無政府的に膨張し、大都市の行政改革問題が発生したが、この傾向は市政改良とともに都市改良の潮流をうみ出した。都市改良の立場は、「都市のあらゆる政策のなかで、最も根本的の経営は旧都市の大改造である」（片岡安、「自序」、『現代都市の研究』、1頁）、「都市改良の問題は即ち社会問題解決の最も重要な方面」（内田嘉吉、『都市改良の急務』、『都市公論』、第2巻8月号、3頁）として、まず認識された。そしてこの概念は、交通と衛生施設の完備による都市の骨格形成とともに社会政策的見地・地域改良の思想を含んで、「都市社会政策」の確立を要請した。「都市社会政策」は、都市計画立法過程で論争となったが制度として認められず、ここから都市計画の理念と制度から地域改良を分離する歴史がはじまった。この点がイギリス都市計画の発達と根本的な相違をなすところである。

1 都市基盤の改良

産業資本が都市に集中して都市膨張の圧力がつよまれば、旧来の都市基盤を前提とした無政府的膨張に秩序を与えて都市の構造を改良する要請がでてくる。そして、社会的規模での分業の発達が、行政組織を増大させて都市改良の事業を都市行政にゆだねていく傾向をつよめるが、具体的には街路、交通機関、港湾、下水などの改良・整備が求められてきた。矢田七太郎は、「都市改良なる題目の下に研究すべきは街路及び橋梁の開設並に保全、汚物廃物の掃除、群集地の清掃法或は公園の設置、清水瓦斯電気等の供給、商業貿易地（例えば市場、船渠、港湾等）の改良、運輸交通機関を迅速ならしむること等なるが、此等の諸件は皆齊しく都市行政中の土木工課なる点に於いて相共通する所の性質を有し、警察、慈善、教育などの制度とは明に区別せらるゝのみならず、全然公共の使用に向って公開せらるゝ街路及び其の他これに類するものと甚だ密接の関係を有し殆んど相分離しては稽へ難き条件を有す」（『都市経営論』、117頁）とのべて、都市改良行政の理念を示した。

また、片岡安はこの理念をさらにすすめて「吾人が数年前から我国都市改良計画の緊急なことを唱へて居るのは、必ずしも欧米各国の文人や園芸士等が高唱した都市美観の保存から出発したものではなく、全く現代の文明国として当然享有すべき都市の完全な設備即ち交通の安全と衛生施設の完備とを期待するからである」（『都市と建築』、48頁）と主張し、都市改良の2大項目として、「街路系統の確立と共に、大下水や枝管下水の系統を定めて都市全体の汚水を完全に排除する計画を樹てること」（同、95頁）をあげた。そして、具体的には次の5項目を改良計画方針とした。「一、築港を完成して水運の利便を計り、鉄道駅を拡張して陸運の欠点を除き、且倉庫地帯と運輸機関の連絡を円滑にすること。

- 一、市内交通機関の積極的企画をすること。
- 一、街路系統の永遠計画を立てて、可及的迅速にそれを実現すること。
- 一、都市建築の統一と其の経済的価値を発揮すること。
- 一、衛生設備を徹底せしめて都市住民の健康向上を保障すること。」（同、106頁）

2 「都市社会政策」論の台頭

産業資本が本格的な独占資本主義段階に到達してくると、都市のもつ工業生産機能と経済中枢機能の国家的重要性のたかまりとともに、社会政策学会の思潮や工場法の成立、民衆運動の発生は、社会問題への国家的対応を都市政策にうかびあがらせた。そして、貧困が都市労働者にひろがり、「細民」が不断に増殖されて「国運の発達に影響」（内務省、「緒言」、「『都市改良参考資料』、1915年）し「都市の活力に大なる関係」（松田源治、「協会の成立と労働組合の公認」、「『都市公論』、第2巻9月号、34頁）をもてば、都市改良の方向もこれに関与せざるをえない。

明治から大正にかけて独占資本主義化がすすみ、労働者の貧困問題が表面化して生活不安が増大した。そして労働争議、労働運動、民衆運動が頻発して、それらは体制にとって「社会不安」と認識された。資本主義の分業の発達、都市を集約的に発展させるが、この傾向は、都市労働者の欲望水準の向上に作用する。そして都市・地域がふるい基盤と形態を残したままであれば、欲望水準と都市生活の現実との矛盾が拡大する。渡辺鉄蔵は、この欲望の発達に着目して「我国に於ける人口の都市集中の傾向は外国の諸都市よりも一層急激に行われ且つ之と共に文明生活の要求が増大せるために都市改造、都市生活改善の問題は我国の都市に於て一層痛切に其の必要を感じられるのである。然るに我国の都市は最初より何等近世都市としての計画に基きて建設せられたものでも無く、又或時期に於いて此資格に協ふべき大改造を施されたものでなき故、此急激なる人口の集中と西洋文明生活の輸入とに逢ひては、都市の機能に於いて又住民に与ふる生活上の便宜と幸福との点に於いて到底現在の住民の要求に適合し得るものではない」（『都市計画及住宅政策』、10～11頁）とのべた。

そして、片岡安はこの概念を社会政策的見地から「文明国民として、現代科学の誨ゆる処の凡ゆる経済的・衛生的及び娯楽的設備を積極的に施工して、共同生活の意義を秩序的に運ぶやうに努力することが、対内行政の大項目で、其対象の殆んど大部分が労働階級であることを稽へねばならぬ。生活改善に関する努力は、之を半面から観ると確に社会政策であり又労働政策である。曾ては労働政策など云ふと、直に急進政治家の独占舞台のやうに思はれて居たらしいが、詮じ詰めて見ると、凡て現代科学の積極的応用を如何に運用するかと云ふことに帰着せざるを得ない。即ち、生活改善の社会的運動は、現代文明国民の最大義務で、又同時に其の表現を期待する権利を有するのである」（『都市と建築』、251～252頁）と主張した。この潮流は、都市計画立法過程で「都市社会政策」論を展開させた。

当時の水野内務大臣を長とする都市計画調査会は、1918年（大正7）に内務省のもとに設置され、市街地建築物法とともに都市計画法の審議を開始した。「都市社会政策」の議論は、都市計画調査会調査要綱特別委員会から提案のあった要綱のうち、「第四 公共的施設ヲ完備スルコト 上下水道、学校、図書館、公園、広場、市場、屠場、墓地、火葬場等各種都市経営上重要ナル施設ニ関シ都市発達ノ趨勢ニ対応スルノ規模計画及其ノ配置ニ付企画スルヲ要ス」に対して、説明文の「上下水道」のあとに「家屋問題」を入れるかどうかに端を発した。以下にその経過のあらましをみる（『都市計画調査委員会会議事速記録』、48～65頁）。

「○藤原委員 ……、ソレカラ第四ノ『公共的施設ヲ完備スルコト』ト云フ説明ニ、上下水道、学校図書館公園、広場云々トアリマシテ、原案ヲ一訂正サレタモノガ揚ゲテゴザイマスガ、私ハ茲ニ是非御願ヒシタイノハ、上下水道ノ次ニ、『家屋問題』ト云フ四字ヲ挿ンデ貫ヒタイト思フ、……、所謂『ハウジング、クエッション』ト云フ意味ニ於テ、家屋問題ガ不適当ナ字デアルナラバ、細民住宅建築問題トシテ下サツテモ宜シク或ハ細民貸屋問題トシテモ差支ヘナイト思ヒマスガ、日本ニハ『ハウジング、クエッション』ト云フコトガ

一向興ッテ居ナイ、ソコデ都市ノ計画ヲ致シマスル場合ニ『ハウジング、クエッション』ト云フコトヲ興シテ——或ハ事業ト致シマシテハ内務省ノ救済調査会ノ方ノ事業ニナルカモ知レマセヌケレドモ、都市計画調査会ニ於テ大体ノ指導ヲ致スト云フコトハ、是ハ都市ヲ計画スル上ニ於テ大分大キナ『アーティクル』ニナリマスカラ、……、先ヅ以テ斯ウ云コトハ挿シテ置イテ世人ノ注意ヲ惹クヤウニ致シタ方が、計画ヲ調査シテ行キマス間ニ、此ノ計画ヲ完成致シマス上ニ於テ、尠ナカラザル便利ガアルト思フ、何故ナラバ一般ノ人が、貧民ニ對シテ社会ガドウ云フ關係ガ有ッテ居ルカト云フコトヲ多ク解シテ居ナイ傾向ガアル、都市ヲ計画致シマスレバ細民部落ト都市ノ計画ニ就テハ、何等カノ救済ノ事業ヲ起シテ、救済ノ設備ノ上ニ都市ノ面目ヲ全ウスルト云フコトガ、餘程大切ナ事デアルト思フ、實際施行ノ上ニ於テハ或ハ救済会ノ問題ニナルカモ知レマセヌガ、兎ニ角ニ公共ノ施設ヲ完備スルト云フ意味ニ於テハ、此ノ項目ハ是非御加ヘヲ願ヒタイト私ハ希望スルノデゴザイマス

○内田委員　唯今藤原委員ノ御質問ニ御答ヲ申上ゲマス、……、ソレカラ第四ノ問題ノ中ニ『ハウジング』ノ事ヲ入レタイト云フコト、是ハ御尤ナ御質問デゴザイマシテ、委員会ニ於キマシテモ其ノ事ヲ入レタラドウカト云フ御意見モ出マシタガ、相談ノ上ニ省イタノデゴザイマス、唯今仰セニナリマシタヤウニ、注目スベキ問題ニハ相違ゴザイマセヌケレドモ、併シ若シ仮ニ其ノ公共施設ヲ一々列挙スルコトニ致シマスト云フト、尚ホ此ノ以外ニ養育院デアルトカ病院デアルトカ、其ノ他随分公共施設ノ沢山モノガアラウ、ソレハ大体ノモノヲ挙ゲルニ止メルモノデアルカラ、『ハウジング』ノ問題ハ必要デアルカモ知レマセヌガ、此処ヘ入レナイデモヤハリ相当ノ意味ニ於キマシテハ包含ヲ致スト云フ趣旨デゴザイマス、……」

このあと、他の委員によって「市場法」の問題に議論がうつったが、再びこの「家屋問題」にかえった。

「○藤原委員　他ノ議論ハ能ク分リマシタガ、私ハ第四項ノ『上下水道』ノ下ニ『貧民家屋問題』ト云フ文字ヲ加ヘテ貰ヒタイト云フコトヲモ一度主張シテタイト思フ、甚ダ執着スルヤウデゴザイマスガ、委員長ハ今貧民ノ問題ヲ入レレバ病院ノ問題モアリ、其ノ他色々ノ問題ガアルカラ、先ヅ一般ノ中ニ包括シタラ宜カラウト云フ御意見デアリマス、詰リ私ノ意見ト趣旨ヲ同ジフシテ居ルケレドモ、『メンション』スルニ及バヌダラウト云フ委員会ノ御決議ノヤウニ了解シマシタ、例ヘテ申シマスナラバ我が東京市ニ於テ若シ戸数が、六十万戸アルト致シマスナラバ、其ノ十分ノ一、六万戸近イモノハ貧民デアル、斯ウ私ハ記憶シテ居リマス、若シ東京市ノ十分ノ一ノ家屋ニ關係スル問題デアルナラバ、是ハ小サイ問題デナイト考ヘル、殊ニ近来非常ニ市ノ『コンゼッション』ガ増シテ来マスニ就テ、屋賃ガ非常ニ暴騰シテ来ル、随テ其ノ反響シテ貧民生活状態ハ甚ダ非衛生的ニ陥ルト云フコトハ免レルコトガ出来ナイコトデアッテ、社会的ニ何等カノ設備ヲシナケレバナラスモノデアルト云フコトハ、申スマデモナキ問題デアルニ拘ラズ、日本ハ中々悠長ナ国柄デアリマシタ為ニ、其ノ餘波ヲ受ケテ今日マデ是ガ『シリアス』ナ問題デアルト云フコトヲ、世間ノ人が解シテ居ナイ、斯ウ云フ時ニ際シテ都市ノ計画ヲ致シマセウト云フコトガ決定致シマシタ以上ハ、是ハ世人ノ注意ヲ惹ク為ニ必ズ其ノ憲法ノ中ニ『メンション』シテ置クベキ一項目デアルト私ハ考ヘル、市内ノ電車ノ雑踏ヲ一人ノ車掌ガ如何トモ支配スルコトノ出来ナイ如ク、市内ニ非衛生的ナ家が沢山出来若クハ非常ナ雑踏ガ始マリマシタ時ニ、是ハ社会的政策ヲ以テ解決スルコトハ出来ナイト云フコトハ分リ切ッタ問題デアル、ソレ故ニ家ヲ建テマス者ニモ、貧民ニ家ヲ供給致シマス者ニ對シテモ色々ナ注意ヲ惹キマスコトノ上ニ於テ、都市計画調査会ハ貧民部落ノ問題ニ就テハ、尠カラズ頭ヲ悩マシテ居ルト云フコトヲ示シテ置キマスコトハ、目下必要ナ事デアラウト考ヘマス、病院ヤ其ノ他ノ事ヨリ少シ問題ガ大キイカト思ヒマスノデ、何卒委員諸君モ枉ゲテ御賛成ヲ願ヒタイト思ヒマス」

これに対して内田委員は、審議を急いでいること、および原案は「既ニ金玉ノ文章デアル上ニ、更ニ錦ヲ以テ之ヲ包ンダヤウナ」ものであると主張し、会長水野内務大臣が先の藤原委員の意見に対する同意者の存在をたしかめた。

「○緒方委員　藤原委員ニ賛成致シマス

○渡辺委員 私ハ昨日ノ特別委員会ニハ委員ノ一人トナツテ居リマシテ、此ノ問題ノ会議ノ時モ列ツテ居リマシタ訳デアリマス、其ノ節ニ私ノ自分ダケノ意見トシテハ、ヤハリ社会政策的ノ言葉ヲ多少掲ゲテ戴キタイヤウナ意見ヲ申シ述ベテ、或ハ病院デアルトカ養老院、孤児院ト云フヤウナ問題モアリマスカラ、サウ云フ文字位入レテ置キタイト云フコトモチョット申シマシタ、ケレドモ特別委員会ノ議トシテハ、個々ノ事ヲ此ノ場合ニ列ネテ置クコトハドウカ、主ナルモノヲ列举シヤウ、殊ニ此ノ都市計画調査会ハ、主トシテ『シテイープランニング』ノ方ノ事ヲアルノdealカラ、各都会ニ関スル施設ノ事ハ餘リ深く言ハナイ方が宜シイダラウト云フヤウナコトデアリマシタ、ケレドモ唯今藤原委員カラ御話モアリマシタ如ク、『ハウジング』ノ問題ナドハ殊ニ頗ル重要ナモノト私共ハ考ヘテ居リマスカラ、其ノ文字ノ這入ルト云フコトハ、大変有難イト思ヒマス、例ヘバ『住宅改良』ト云フコトデモ宜シイ、ソレニクツ附ケテ『其ノ他社会政策的ノ設備』ト云フヤウナボンヤリシテ文字ガ這入ッテ居レバ宜シイト思ヒマス、是ハ特別委員会デ御極メニナツタ事トハ協定ニ這入ルヤウデアリマスケレドモ——又其ノ委員ノ一人デアッタ私が申ス事トシテハ、或ハ穩当デナイカトモ思ヒマスガ、唯サウ云フモノヲ此ノ中ニ入レテ戴ケバ結構ト思ヒマス、チョットソレダケ申シアゲマス」

特別委員会のメンバーの一人であった渡辺委員から賛成の討論があり、その討論は社会政策の必要性に根拠をおいたものであった。つづいて文字の吟味の議論が展開された。

「○会長（水野内務大臣） 藤原委員ノ御意見ハ、第四ノ中ノ何処ニ這入ルカ知ランガ、此ノ中ニ『細民家屋』ト云フ字ヲ入レヤウト云フ御意見デスカ

○藤原委員 『上下水道』ノ下ニ『細民家屋問題』ト入レタラ宜カラウト思ヒマス、所謂『ハウジングクエッション』ノコトデアリマスカラ、文字ハ池田幹事ニ御一任シテモ構ヒマセヌ

○片岡委員 藤原委員ノ唯今ノ修正ニ就キマシテ賛成致シマス、其ノ趣旨ヲチョット述ベテ置キタイト思ヒマス、此ノ公共的施設ヲ完備スルト云フコトノ意味カラシテ、社会政策ニ関係シタモノヲ茲ニ現ハサズニ置カウト云フ特別委員会ノ決議デゴザイマシタ、ソレハ形式上カラハサウ云フコトモ出来マスケレドモ、此ノ公共的施設ト云フモノハ、土地営造物ニ関係シタ形式ヲ除キマスレバ、其ノ精神ニ於キマシテハ総テ社会政策ニナルノデアリマス、其ノ中デ『ハウジング』ト云フモノハ、都会ガ大キナルニ從ヒ非常ナ重大ナ意味ヲ有ツモノデアリマス、欧米各国デハ『タウン、プランニング』ト云フモノヲ、『ハウジング』カラ『スタート』シタ都市サヘモアル、殊ニ倫敦ノ如キハ、『タウン、プランニング、アクト』ト云フモノガ、『ハウジング、アクト』ト殆ンド一緒ニナツテ、『タウン、プランニング、エンド、ハウジング、アクト』ト云ツテ、『ハウジング』カラ『スタート』シテ『プランニング、アクト』ガ出来タ、サウ云フヤウナ意味カラ考ヘマシテモ、今日日本ノ都会ガ段々文明的ノ形ヲ備ヘマスニ就キマシテハ、ドウシテモ都会ノ大部分ヲ構成シテ居リマス細民——『ウオーク、メン』ニ対スル衛生的家屋ヲ供給スルト云フコトハ、都市ノ最大ナル義務deal、ソレヲ供給スルト云フコトハ、今日ノ文明都市ハ総テヤッテ居ルノデアリマスガ、不幸ニシテ我国ハソレニ触レテ居ラヌト云フ状態デアリマス、ケレドモ将来ハドウシテモ之ヲ考慮スベキ運命ヲ有ッテ居ル、故ニソレヲ何レノ項目ニ挙ゲルカト云フコトハ疑問デアリマスガ、藤原委員ガ云ワレル如クニ其ノ文字ヲ何処カニ挿ンデ置キマスレバ、将来研究シマスノニ要綱ノ中ニサウ云ウモノガアリマスレバ洵ニ便利カト思ヒマスカラ、『上下水道』ノ次ニ——『細民住宅』ト云フ文字ヲ挿入シタイト思ヒマス、所謂『ウオーク、メン、ハウジング』『細民住宅』ガ宜カラウト思フ、私共関西地方ニ於キマシテ或ル協会ヲ結ンデ研究シテ居リマス事項ノ中ニ、細民住宅ト云フ、文字ヲ使用シテ、ソノコトヲ研究シテ居リマス例モゴザイマスシ、爰ニ『細民住宅』ト云フ字ヲ挿入シテ戴キタイト思ヒマス

○渡辺委員 唯今申上ゲマシタ事デチョット一言附加ヘテ置キマス、私ハ住宅問題トソレカラ社会政策的設備ト云フ文字ヲ、ヤハリ入レテ置イテ戴キタイト考ヘマス、例ヘバ町ノ病院トカ云フモノデアリマス、サウシテ其ノ入レル場所トシテハ、特別委員会ノ修正案ノ第四項ニ各項目ガ列举シテアリマス、其ノ最後ニ『墓地火葬場』トアリマス、其ノ次ニ『並ニ住宅改良（若クハ今ノ『細民住宅』デモ結構デアリマス）其ノ他社会

政策的設備』ト云フヤウナ事ヲ入レテ戴ケバ結構ト思ヒマス、ケレドモ文字ハドウデアリマシテモ、又社会政策的設備ト云フモノガ除カレテ、唯住宅改良若クハ細民住宅ト云フコトニナリマシテモ、住宅の問題ダケハ何処カニ這入ッタ方が宜イヤウニ思ヒマス

○会長（水野内務大臣） 渡辺委員ノ御修正ノ意見ハ、何処ヘドウ云フ風ニ入レマスカ

○渡辺委員 第四項目ノ終ノ方ノ『墓地火葬場』ノ次ニ『並ニ住宅改良其ノ他社会政策的設備』ト入レタイト思ヒマス

○会長（水野内務大臣） ソレカラドウナリマスカ

○渡辺委員 『設備等各種』ト行キマス——其ノ続キハ少シ文字が悪イカモ知レマセヌガ、サウ云フ意味ノ事柄ガ、其ノ辺ヘ這入レバ結構ト思ヒマス、尚ホ『社会政策』ト云フコトヲ『都市社会政策』ト入レタラ宜イカモ知レマセヌ

○会長（水野内務大臣） ソレデハ其ノ修正ニ就キ御決定ヲ願フ方が宜シイト思ヒマスガ、要スルニ第四ノ『公共的施設ヲ完備スルコト』ト云フ中ニ、『細民住宅其ノ他社会政策的設備』ト云フヤウナ文字ヲ入レテ置カウト云フ説ガ、九番渡辺委員カラ出テ居リマス、其ノ趣旨ハ藤原委員ノ御主旨ト同ジドラウト思ヒマス、之ニハ御賛成ガアルヤウデアリマス

○藤原委員 私ハ渡辺委員ニ賛成シマス、『都市社会政策』ト云フ文字ガ最モ適当ト思ヒマス、ソレカラヤハリ『住宅』ト云フ文字ハ、片岡委員ノ御話ノヤウニ『細民住宅』ト讀ッテ戴キタイ、其ノ方ガ工合ガ好イヤウデス

○会長（水野内務大臣） チョット今ノ御修正ニ就テ念ノ為ニ伺ッテ置キマスガ、ソレハ例ヘバ細民住宅ノ区域ヲ何処ニ極メルトカ、或ハ細民住宅ノ建築法ヲドウ云フ風ニスルトカ、サウ云フコトヲ極メルト云フノデスカ、色々救済的ノ内容ニ這入ルト云フノデハナイノデスナ

○藤原委員 サウデス、内容ハ外デヤッテ呉レマセウカラ、唯サウ云フコトヲヤラナケレバナラナイト云フコトニシテ置キタイ

○会長（水野内務大臣） 別ニ他ニ御意見ガアリマセネバ、ソレガ詰リ特別委員会ノ案ニ対スル修正ノ御意見デアリマス、之ヲ決定致シタイト思ヒマス、唯今渡辺委員並ニ藤原委員ノヤウナ意味ノ文字ヲ、第四ノ『火葬場並ニ云々』ト云フ風ニ入レヤウト云フ御説ニ御賛成ガアルヤウデスカラ、之ニ就テ採決致シマス——此ノ修正ノ動議ニ御賛成ノ方ノ挙手ヲ願ヒマス

挙手 若少数

○会長（水野内務大臣） 少数デアリマス——唯今ノ修正説ハ否決ニナリマシタ、……」

こうして、都市計画調査会における社会政策的立場からする議論に終結する。そして、日本の都市計画は理念とともに制度からも「都市社会政策」を分離する道を歩みはじめることとなった。「現代の都市計画は、社会保障によってはじめて可能になる。またその逆も真理である。この両者は産業革命によって労働者が大都市に氾濫するようになった瞬間から、たがいに必然的な関係に立っていたのである」（島恭彦、「都市の人間性と非人間性」、「地域の政治と経済」、79頁）という指摘がある。わが国の都市計画理念と制度はこの関係を否定したが、少なくとも論争として展開されたことは都市計画史上貴重な教訓といえよう。

第7章 近代都市計画の性格

第1節 近代都市計画の性格

序論第1章で指摘したように、居住環境整備問題や「シビル・ミニマム」の理論と実践が都市計画の概念や内容に新しい傾向をもちこんだ。このような近年の動向がもつ一般的性格を知るためには、これを都市計画思

潮の歴史のなかに位置づけてみる必要があるとなろう。とりわけ、近代都市計画の性格を明らかにしておくことは、その出発点として重要である。

近代都市計画があらわれてきたとき、その背景に都市の膨張、都市問題の激化があった。産業革命以降、この傾向は顕著となり、社会問題化した。すなわち、産業革命によって確立された大工場制度は、生産・労働における社会的分業を急速に発展させ、都市と農村の分離をおしすすめた。とりわけ都市においては、交通の発達を媒介として、まず工業部門が細分化され、商業・金融を分業としてうみ出し、事務・管理的職業の発達がうながされ、全体として大都市化が促進された。この分業の発達によって農村から呼びよせられた労働者は、都市地域において「下層社会」を形成した。この傾向は都市の無政府的膨張がもたらす混乱とともに都市問題・社会問題を引き起こした。都市住民、労働者の欲望水準は、分業の発達を土台とした都市の集約的發展によりたかめられ、あらたな社会事業・社会改良を喚起することとなった。

近代都市計画思潮に大きな影響を与えた潮流に、産業資本確立期から独占資本形成期にかけてすすめられた社会改良の思潮がある。そのひとつは、労働問題、貧民問題などの社会問題に対応してうまれた社会事業・社会政策であり、他のひとつは日露戦争前後から登場した「地方改良運動」である。日清・日露戦争後、都市労働者の自主的要求運動が発生して「都市民衆運動」として発展した。この過程は、「都市社会主義」の思想をうみだし、わが国はじめての社会政策立法、工場法の成立にも関与した。この工場法は、イギリス工場法とくらべ不十分な「労働力保護」とどまったが、労働者の工場外における衛生状態・生活状態にも注目せざるをえないという根拠を与えた。そして近代都市計画成立過程のなかで「都市社会政策」論が展開された。

近代都市計画に影響を与えたもうひとつの思潮は、「地方改良運動」である。この「地方改良運動」は、「国運の発展」をめざして行政町村を「国家のための共同体」へ転化させつつ、生産力の向上のために共同一致の体制と精神を要求し、共同体的関係の強化を図るもので、内務省によってすすめられた。対象は農村におかれていたが、都市化により都市問題・労働問題などの社会問題が激化すると、都市地域にその施策の重点がおかれた。こうして地方改良事業に都市計画がくみこまれ、都市計画に中央集権的性格が大きいうかびあがることになった。一方、「田園都市」の構想について、内務省も注目した。その出発点は、都市問題の社会問題化とともに農村の疲弊の事実にあるが、「国家のための共同体」創出をめざした地方改良運動に包摂され、社会改良運動へとかわっていった。

この流れをうけて近代都市計画思潮を大別すれば、市政改良と都市改良の2つの潮流がある。市政改良の潮流は、都市中心に重点をうつしかえた「地方改良運動」に根ざしたもので、しだいに官治行政強化の色彩をつよめ官治都市の建設をめざすものであった。そして、この運動は「都市実務」論や「都市経営」論の発達をうながし、市政改良・都市計画の根拠をうかびあがらせた。都市改良の潮流は、主として都市研究会によって推進され「都市社会政策」論を展開した。この潮流は、工場法の成立以来の労働者の貧困問題、生活問題の深刻化に目を向け、都市住民の要求発達に着目して住宅やその他の施設の改善を都市計画の目的におくことを内容としたものであった。都市計画調査会で激しい論争を展開したが実を結ばず流産した。

第2節 近代都市計画思潮の現代的遺産

今日、居住環境整備計画が都市計画の課題としてうかびあがっているとき、近代都市計画思潮が残したものは、現代的意義をもつ貴重な遺産といえるものである。

その第1は、都市計画が市政改良と結びついて出現したことである。すなわち、近代都市計画と市政改良はほとんど同義の内容をもつものであった。「経済上の計画統制性」と「社会構成・機能の計画統制性」が市政上の課題として認識され、都市計画の根拠・役割もこの点に求められた。この社会問題、都市問題の計画的調整という都市計画の概念は、歴史的諸条件により規定され、現代都市計画をめぐってその内容がするどく問われている。

第2は、地域改良論の展開にもとめられる。フェビアン社会主義による「都市社会主義」は、わが国の近代都市計画論の潮流で「都市社会政策」の主張としてあらわれた。それは、住宅および地域の共同的施設整備をめざす地域改良の思想であった。そしてこの思想は、都市計画制度に結びつくところまで到達することができなかった。戦後高度成長のもとで進行した自然環境の破壊、居住環境の圧迫は、ようやく総合的地域改良の必要性をうかびあがらせた。近代都市計画の出発が都市・地域改良の論議を呼びおこした経過に根ざすならば今日の総合的地域改良の課題と都市計画の発展は、その理念と制度面でたがいに共通領域を拡大させていると理解されるであろう。

<補 論>

最後に、明治・大正期における都市および都市計画に関する文献を整理したものががあるので、ここでそのままとりあげておく。出典は、『都市計画』（栃内吉胤、1926年）で、「二 『都市』に関する図書目録考察」（6～12頁）による。

図 書 名	出版年別	著 者 名
都市社会主義	明治36年	片 山 潜
都市の経営	同 37年	井 上 秀 二
都市	同 39年	三 宅 馨
都市研究	同 41年	同 人
応用市政論	同 年	安 部 磯 雄
都市経営論	同 年	矢 田 七太郎
田園都市	同 年	内務省地方局編纂
都市の経営	同 42年	目賀田 種太郎
都市事業一斑	同 年	坪 谷 善四郎
東京学	同 年	石 川 天 崖
欧米市政小観	同 43年	吉 村 銀次郎
水道及下水道	同 年	山 岡 元 一
都市行政及法制	同 44年	井 上 友 一
欧米都市の研究	同 45年	山 崎 林太郎
紐育市内外の地所	同 年	岡 本 米 蔵
自治の開発訓練	大正 1年	井 上 友 一
都市及田園の教育	同 2年	藤 原 喜代蔵
都会と田舎	同 2年	横 井 時 敬
都市と村落	同 3年	小田内 敏
欧州市政論	同 3年	村 田 岩次郎
都市より田園へ	同 4年	天 野 藤 男
模範的都市経営	同 年	エフ・シー・ハウ原著 牧 野 一 訳
都市生活と村落生活	同 5年	建 部 遜 吾
タウンプランニングに就いて	同 年	関 一
現代都市の研究	同 年	片 岡 安
都市問題の研究	同 8年	エフ・シー・ハウ原著 長 岡 喜 一 訳

日本社会及都市問題	大正 8 年	田 尻 稻次郎
欧米に於ける都市経営	同 年	台湾総督府官房調査課編
江戸懐古録	同 年	熊 田 葦 城
現代都市の問題	同 1 0 年	佐野利 器
最近都市政策の概要	同 年	小 川 市太郎
市街地建築物法、都市計画法、 道路並関係法規	同 年	安 部 磯 雄
		選 良 社 編
都市計画法制要論	同 年	池 田 宏
現代都市の公園計画	同 年	田 村 剛
市政管見	同 1 1 年	三 浦 弥五郎
都市計画と糞尿処分政策	同 年	上 林 慶 喜
東京新都市論	同 年	田 中 智 学
都市経営論	同 年	池 田 宏
都市計画解説	同 年	高 梨 光 司
住宅及土地問題	大正 1 1 年	小 川 市太郎
都市計画と汚物処理	同 年	町 井 正 路
環境より観たる都市問題	同 年	椽 内 吉 胤
近代都市の計画	同 年	エス・ピー・リュース原著 大日本文明協会訳
華府往返の路すがら	同 1 2 年	田 川 大吉郎
現代都市	同 年	武 富 英 一
大都市	同 年	小 川 市太郎
住宅問題と都市計画	同 年	関 一
都市の話	同 年	弓 家 七 郎
都市社会政策としての公園問題	同 年	大 林 宗 嗣
都市計画及住宅政策	同 年	渡 辺 鐵 蔵
都市計画講話	同 年	石 津 三次郎
東京市政論	同 年	チャールズ・エー・ビーアード 東京市政調査会編
作らざるべき東京	同 年	田 川 大吉郎
都市生活の研究	同 年	山 口 正
江戸文学と都市生活	同 年	山 口 剛
生物学的都市経営論	同 年	岸 一 太
都市と建築	同 年	片 岡 安
現代都市の計画	同 1 3 年	石 原 憲 治
都市か田園か	同 年	河 野 誠
東京の都市計画を如何にすべきか	同 年	中 村 順 平
欧米都市舗道の技術的観察	同 1 4 年	山 本 享
近代都市政治論	同 年	ミュンロー原著 中 村 三之丞訳
最近上水道詳論	同 年	木 村 慶三郎
最近欧米都市の発達	同 年	橋 本 清之助
倫 敦	同 年	瀧 沢 七 郎
東京市政概要	同 年	東京市役所編

大東京総覧	大正13年	中村舜三
帝都復興事業に就て	同 年	太田円三
都市政策汎論	同 年	田川大吉郎
都市計画と公園	同 年	上原敬二
都市計画と農村計画	同 年	黒谷了太郎
都市計画図譜	同 15年	武居高四郎

主な参考文献

著 者	書 名	発 行 年
片 山 潜	都市社会主義（実業之日本社）	1903（明治36）
矢 田 七太郎	都市経営論（博文館）	1908（明治41）
内務省地方局有志	田園都市（博文館）	1908（明治41）
安 部 磯 雄	応用市政論（日高有倫堂）	1908（明治41）
社会政策学会	工場法と労働問題（同文館）	1908（明治41）
井 上 友 一	都市行政及法制（上）（下）（博文館）	1911（明治44）
神 田 孝 一	工場管理（人間の科学社）	1912（大正13） 1977（復刻版）
岡 實	工場法論（有斐閣書房）	1913（大正2）
内務省地方局	都市改良参考資料	1915（大正4）
片 岡 安	現代都市之研究（二松堂書店）	1916（大正5）
内務大臣官房 都市計画課	都市計画調査会議事速記録	1919（大正8）
都市研究会	都市公論第2巻	1919（大正8）
都市研究会	都市公論第3巻	1920（大正9）
佐野利器 小川市太郎	現代都市の問題（夏冬社）	1921（大正10）
栃内吉胤	環境より観たる都市問題の研究（東京刊行社）	1922（大正11）
池 田 宏	都市経営論（都市研究会）	1922（大正11）
関 一	住宅問題と都市計画（弘文堂書房）	1923（大正12）
渡 辺 鉄 蔵	都市計画及住宅政策（修文館）	1923（大正12）
片 岡 安	都市と建築（市民叢書刊行会）	1923（大正12）
山 口 正	都市生活の研究（弘文堂書店）	1924（大正13）
石 原 憲 治	現代都市之計画（洪洋社）	1924（大正13）
田 川 大吉郎	都市政策汎論（白揚社）	1925（大正14）
黒 谷 了太郎	都市計画と農村計画（曠台社）	1925（大正14）
栃内吉胤	都市計画（のれん屋書房）	1926（大正15）
飯 沼 一 省	都市計画の理論と法則（良書普及会）	1927（昭和2）
池 田 宏	池田宏都市論集（池田宏遺稿集刊行会）	1940（昭和15）
風 早 八十二	日本社会政策史（上）（下）（青木書店）	1951（昭和26）
鶴 飼 信 成 他 編	日本近代法発達史9（勁草書房）	1974（昭和49） 初版 1960（昭和35） 17刷
小 林 端 五	工場法と労働運動（青木書店）	1965（昭和40）
柴 田 徳 衛	財政学講座4（有斐閣）	1965（昭和40）

隅谷三喜男他	日本資本主義と労働問題（東大出版会）	1967（昭和42）
宮本憲一	社会資本論（有斐閣）	1967（昭和42）
柴田徳衛	現代都市論（東大出版会）	1967（昭和42）
東京都立大学 都市研究会	都市構造と都市計画（東大出版会）	1968（昭和43）
黒川俊雄	社会政策と労働運動（青木書店）	1970（昭和45）
大霞会	内務省史第1～4巻（地方財務協会）	1971（昭和46）
日本建築学会	近代日本建築学発達史（丸善）	1972（昭和47）
宮地正人	日露戦後政治史の研究（東大出版会）	1973（昭和48）
東京市政調査会	都市自治学説史概説	1973（昭和48）
辻清明	日本の地方自治（岩波書店）	1976（昭和51）
島恭彦	地域の政治と経済（自治体研究社）	1976（昭和51）

第 3 部

現代における都市住民の居住生活状態とその分析

第3部 現代における都市住民の居住生活状態とその分析

は じ め に

産業革命によって確立された機械制工場制度は、分業を社会的規模で発達させ、農村から都市へ大量の労働者を呼びよせた。そしてこの分業は、住民を土地と自然から切りはなし、交通の発達を媒介として地域発展の分化をうみ出す。農村ではふるい自給自足的な共同体が崩壊し都市ではそれにかわって集住を前提とする工業社会が形成された。この傾向は、「都市下層社会」、不良住宅地区をうみ出して、「社会問題」となったが、戦後の高度成長はそれらの拡大再生産の過程であった。加えて、わが国都市計画事業は、「都市社会政策」的見地を分離して居住環境では建築制限・用途制限の範囲にとどまり、もっぱら産業基盤整備に向けられてきた。以上の経過を念頭においてここでは、現代の都市住民の居住状態に目を向けて、土地利用を含んで典型居住地（豊中市庄内地域）の形成過程をまず解明し、そこから住民の階層構成を導き出して、居住生活の状態を分析した。そして、この分析結果は、第4部の居住環境整備の方法論的考察において、諸要求充足の前提となるものである。この場合、とりわけ職住の関係が問題となるが、ここでは工業や住宅経営の基盤整備にまで視野をひろげることが必要となる。

第8章 過密居住地域の形成過程

第1節 形成過程分析の視点と戦後過程の時期区分

1. 形成過程分析の視点

庄内南部地区のまちづくり計画は、住民参加による計画であることに基本的な性格がある。この住民参加は、まちづくりの力量を住民自身が蓄積し、担い手づくりの過程として位置づけられねばならない。この主体的力量の蓄積は、同時に地区に対する住民の統治能力の蓄積でもある。この蓄積過程を通じて、まちづくり計画は住民のいうなれば「協定」として、その性格をたかゆていく。この意味において、住民参加によるまちづくり計画の内容を、住民自身が意識的、自覚的に追求してゆくようになるかどうかは、こんにちのまちづくり住民運動の発展ともかかわって重要な課題である。

ところで、このような住民参加によってすすめられるまちづくり計画は、「上位計画」やそれを担う官僚機構とは相対立するものである。「上位計画」は、住民のくらしの基盤と組織を解体し、住民を不安と競争にかりたてるのに対し、ここでいうまちづくり計画は、逆に地域社会を安定させ、住民を民主主義的に結びつけようものだからである。この点では、まちづくり計画は、住民生活に根ざし、こんにちの「上位計画」の再検討や行政機構の整備をすすめるものでなければならない。この作業を通じてはじめて、いまとりくまれている南部地区のまちづくり計画の目標と内容を明らかにすることが可能であると考えられる。

そこで、庄内南部地区の形成過程の分析を、まず第1に住民の主体的力量の蓄積をすすめる客観的条件について、第2に産業（主として工業）の立地に関した「上位計画」の経過について、第3に生活環境問題を含んだ南部地区まちづくり計画の歴史的意義についての3点に視点をおいてすすめることにする。

2. 戦後過程の時期区分

都市問題の集中激化に焦点をあてるとすると、戦後以降について分析するのが適当といえる。ただ、旧の大阪都市計画区域などと旧庄内町の関係については、ふるく大正年間までさかのぼるが、この大阪市との都市計画的な関係が実際に顕在化するのには1950年代以降であるので、この時期にとりあつかうのがよいと考えられる。

そこで、庄内地区の形成過程を、①戦後改革期（終戦～1951年）、②町村合併期（1951～1955年）、③高度成長期（1955～1965年）、④住民運動激動期（1965～1972年）、⑤まちづくり運動期（1972年以降）の5つの時期に区分する。

各時期でのおもな論点については、以下の諸点に着目した。戦後改革期では、とくに農地改革の影響をうけた旧地主・創設農家の動向、および阪急庄内駅新設の意味について、町村合併期は旧庄内町の豊中市への合併問題に注目し、とくにこの問題がこんにちの庄内および南部地区の性格を考えるうえで重要であることにふれる。高度成長期には、その前史ともいえる財政再建措置をうけている時期を含めて、合併時にとりかわされた「協定書」の意義および60年以降のスプロールを、産業立地とかかわらせて考察する。住民運動激動期およびまちづくり運動期では、公害問題などの生活環境の改善や住民の教育的要求が顕在化し、運動が自然発生的におこってきた住民運動激動期をへて、組織的なまちづくり運動へと発展してゆく過程について分析することにする。

住民運動激動期などを通じてあらわした住民の運動は、概していえば、「上」からの計画に対して、住民の要求にもとづくまちづくりの計画を対抗させる運動であった。いまとりくまれているまちづくり計画は、そのような住民の力量を背景に登場してきているといえるのである。

第2節 各時期区分ごとの過程の分析

戦後の動向に入る前に戦前までの状況の概要についてみておく。庄内地域は、周囲堤防にかこまれて集落が散在する湿地地帯であった。1889年（明治22年）の町村制施行により、豊能郡庄内村が発足したときは、人口は2,146人であった。大阪府下北部の高級住宅地化にともなって、1910年（明治43）には、箕面有馬電鉄の宝塚線が、1920年（大正9）には同神戸線が開通して、神崎川駅が設置された。工場立地がはじまるのはこの頃からである。

庄内南部地区は、大阪市の外延的な発展地区としての性格をおびようになり、本社が、隣接する東淀川区などにおかれ、工場が庄内にあるというケースや大阪からの移転立地のケースが少なくなかった。1931年（昭和6）には満州事変の勃発によって、軍需工業化の波にのって、工業立地の傾向はにわかに増大した。大阪の外延的性格をいよいよよつよめることになったのである。

この結果、労働者の増加もすすみ、1935年（昭和10）には6,191人（同年国勢調査）、庄内村が庄内町となった1939年（昭和14）9月には、人口は約8,000人に増大した。

当時、豊中市では、財政的・経済的見地から工場誘致の必要性が主張されるようになり、1938年（昭和13）には、工場誘致委員会が発足した。この主張は、すでに工場の立地がすすみつつあった庄内町の合併問題へとひきつがれていった。

同年神崎川の改修工事がおこなわれ、地区内の排水・利水の便も改善された。工業はこのような利・排水の便のよさや安い地価によってますます立地傾向をつよめたと思われる。立地工場は神崎川の水利による化学工業が中心で、ほかに工業薬品や医薬品製造もさかんであったが、戦争を契機にして、金属・機械工業が比重を増してきた。このような状況下で終戦となり、農地改革へとすすんだ。

1. 戦後改革期（終戦～1951年）

(1) 農地改革の制度の概略

農地改革は戦後2回にわたって実施された。

第一次農地改革は、農地制度改革に関する「農政局原案」がつくられて、政治の舞台に登場し、かなり手直しされた形で、すでに1938年（昭和13）から施行されている「農地調整法」の一部改正案として議会上に上程された。その後の地主の反抗などもあって、不成立の気配がつよかったが、占領軍司令部からの指令（「農地改革についてのおぼえ書」（「農民解放指令」）によって、実施の方向に傾き、1945年12月に成立した農地調整法改正案によって実施されようとしたものである。その内容は、①自作農創設の拡大、②小作料の金納化、および③市町村農地委員会の民主化が主なものである。しかし、①半分以上の小作地がそのまま残る、②強制譲渡とはいえ、小作人と地主の協議にまかせた間接的なものであり、中途半端におわるきらいがつよい、③地主の土地取りあげによる経営地拡大、富農的な耕作者への転身の余地を多く残す、④農地委員会の構成上、小作人が不利、などを理由とする批判および司令部の反発などによって、小作料の金納化の実施がとりあげられたにとどまった（「農地改革」・『戦後日本史Ⅰ』；青木書店）。そのため、よりすすんだ農地の解放をすすめるためには、第二次農地改革が必要であった。

第二次農地改革は、①「自作農創設特別措置法」、および②「改正農地調整法」（いずれも1946年10月に成立）によってすすめられた。これによって、山林所有には手がつけられなかったことや零細経営の解消がおこなわれなかったなどのいくつかの欠陥があったとはいえ、農地の解放は一挙にすすめられることになったのである。

(2) 地主・農民の動向

ところで、当時の府下の地主の型は次のようであるとされた（『大阪府農地改革史』（1949、大阪府）337ページ）。

- ① 大阪市並びに衛生都市に在住する資本家で投資物件の対照として将来の宅地化を予想して土地獲得した不耕作地主
- ② 不耕作大地主で土地からの収益によって蓄積した資本をすでに農業以外に投資しているもの
- ③ 地主ではあるが、相当の自作をおこなっているもの
- ④ 小作料収入のみに依存する不耕作地主
- ⑤ 小地主で飯米程度を耕作しているもの
- ⑥ 農地以外に山林及び市街地に宅地を所有する不耕作地主

庄内においては、大阪市の外延地帯として発展してきたこと、従来農業地域とされてきたことを考えると、

- ①や③のタイプが少なからず存在していたと推定される。

第二次農地改革の進行に際して大阪府下でも激しい地主の反抗があった。

その第1は、府下の山林地帯を除き、農地の大半は大阪市の経済圏にあつて宅地的要素が多いとし、公定価格の適用は現実的でないとする理由によるものであった。そのため、一部の地主は、特別価格の設定を要求し、2,000名に達する地主組合を結成して、運動を展開した。

第2の理由は、戦時に軍需工業用地として買収されていた農地や区画整理が工事中止となっていたところは、終戦直後の食糧増産政策によって農地とされていたため、これらが解放されることに対する反発であった。

1946年11月には、①地主保有地の増加、②金納小作料の引き上げ、③不在地主の範囲縮小、④買収対価増額、⑤土地取り上げの合理化、⑥地主援護政策の実施等を目標として、大阪府地主協会が設立され、翌年には大阪府農地協会と改称された。会員は1,500名と称された。

1947年5月には大阪市宅地確保連盟が、市内区画整理組合を中心とした在・不在地主を糾合して組織された。したがって、土地区画整理地区内については、一斉に異議申し立てをおこない、行政訴訟事件となったものも多い。

異議申し立てを豊能郡全体と府下と比較すると、申し立て総数で約10分の1の件数がある（表8-1）。申し立て事由をみると、府下に比べて不在地主否認が18%で多くなっている。自作希望で買収除外を要求するのが12%でやや多く、大阪市在住の地主やかなりの自作をしていた地主が存在したことを反映したものと思われる。

対価不適当とするのは、2%で府下の24%に比べ低くなっている。大阪市内農地に関するものが多数をしめていることが、府下全体の比率をあげている。

また、その他の理由が多いのは、それだけ問題が多様であったことを示すものであろう。

表8-1 異議申し立て件数とその理由（農地）

地 域	地区委 員会数	申し立 て総数	申 し 立 て 事 由							決 定					
			不在地 主否認	自作希 望買収 除外	面 積 誤 謬	対 価 不適当	非農地 買収除 外	非自作 自作地	その他	事 由 合 計	容 認	棄 却	却 下	再調査	合 計
豊 能 郡	15	428 (32)	74 (17.7)	49 (11.7)	7 (1.7)	8 (1.9)	127 (30.4)	44 (10.5)	109 (26.1)	418 (100.0)	131 (32.8)	154 (38.6)	68 (17.0)	46 (11.5)	899 (100.0)
府 下 (合 計)	214	4,043 (154)	516 (10.4)	460 (9.8)	215 (4.3)	1,198 (24.2)	1,296 (26.2)	418 (8.4)	847 (17.1)	4,950 (100.0)	785 (18.8)	899 (21.5)	2,124 (50.9)	367 (8.8)	4,175 (100.0)

注1) 申し立て総数の()内は取り下げ数

(大阪府農地改革史(前出)、485ページ、第5表の(1)より作成)

注2) 他のらんの()はパーセント

これに対して、とくに宅地確保連盟に対応して、農民は同年7月には農地確保同盟を設立した。その目的は大阪市内および近郊衛星都市の区画整理組合地区内農地を農民の手に解放することにあり、宅地確保連盟と激しく対立した。

さらに農民は、農地委員会の民主化に対しても運動をつづけ、改革の進行にとって原動力となる運動を展開した。『大阪府農地改革史』(前出)は、これらの闘争をまとめて次のようにいつている。

「土地闘争を要約すれば、次の様な段階に分類される。即ち『土地を農民へ』『耕作権の確立』というスローガンを掲げた前期闘争、都市近郊に発生した都市計画にかかる特殊農地問題、法人所有農地の開放を叫んで立つた中間闘争と、『地租小作料値上げ反対』『農地改革打ち切り反対』等の後期闘争へと推移したのであった。」

(3) 事業推進の組織と実績

大阪府下の農地改革推進のための行政組織は、一部三課（農地部、農地課、開拓課、耕地課）によって構成された。農地委員会関係の業務は農地課農地委員会係が担当した。

庄内町においても、農地委員会が設置され、会長ほか9名によって構成され事業を推進した。

まず、買収実績をみると（表8-2）、府下全体では田畑あわせて20,601町歩（約20,601ha）、農業用施設全体では、994町歩（約994ha）で、合計21,595町歩となる。

庄内町でみると、農地のうち田が99%をしめ、ほとんどが田で、農業用施設についてはほんのわずかなとなっている。庄内町では、神崎川周辺の阪急所有地（当時からゴルフ場一部農場）などは、自作地ということで除外された。小作に出している農地については、大阪府では6反歩までの地主所有が認められた。

次に、売り渡し実績（表8-3）をみると、府下では農地で20,266町歩（約20,266ha）、農業用施設では、933町歩（約933ha）で、合計21,199町歩となっている。

庄内町では売り渡しの実績もまた田が大半をしめている。

庄内町の進行状況を「事務報告書」によりみると、まず買収においては、1947年時点で約67%の進

行であり、わずか1年間にこの実績を示し、早いピッチで買収が進行していたことがわかる。

売り渡しでは事業開始当年は6%であるが、1950年段階では100%に達している。こうしてみると、庄内の解放事業は1950年には完遂されていたといえる（表8-4）。（なお、『大阪府農地改革史』と庄内町事務報告書では若干の数値のくいちがいがある。）

なお、売渡実績が買収実績をうわまわっているのは（庄内町の場合は農地で約7町歩ほど売渡実績が多い）、財産税物納農地の所管がえによる農地の売り渡しが入っているからで、このケースが庄内において約7町歩あったことを示している。

表8-2 府下および庄内町の買収実績

種 別 地 域	農 地			農 業 用 施 設			
	田	畑	計	宅 地	建 物	溜 池	そ の 他
豊 能 郡	反 4,533.602	反 797.306	反 5,330.908	坪 28,236.92	17棟 坪 314.08	反 27.527	反 85.921
庄 内 町	771.823	4.522	776.415	6,552.66			
府 下	174,725.117	31,285.121	206,010.308	1,678,272.66	516 10,081.42	3,282.607	1,027.100

（大阪府農地改革史、386ページよりの第15表より作成）

表8-3 府下および庄内町の売渡実績

種 別 地 域	農 地			農 業 用 施 設			
	田	畑	計	宅 地	建 物	溜 池	そ の 他
豊 能 郡	反 4,595.117	反 746.315	反 5,341.502	坪 28,697.21	坪 314.08	反 24.000	反 65.927
庄 内 町	843.104	4.522	847.626	6,548.66			
府 下	173,020.428	29,640.718	202,661.216	1,682,154.52	10,161.60	2,884.316	807.008

（大阪府農地改革史、386ページよりの第15表より作成）

表8-4 庄内町における1947年度および1950年度の実績

種 別 年 度	農 地			農 業 用 施 設			
	田	畑	計	宅 地	建 物	溜 池	そ の 他
1947	反	反	反	坪			
	519.325	1.809	521.134	—			
	50.000	1.809	51.809	—			
1950	771.126	6.326	777.452	6,548.00			
	771.126	6.326	777.452	6,548.00			

注） 上段：買収 下段：売渡し

資料：庄内町「事務報告書」1947年、1950年

庄内では戦後の農地は約210町歩であった。そのうち解放農地は85町歩なので約41%の解放率である。解放によって約300の自作農が創設された。自作農（解放以前の地主をふくむ）の平均の耕作面積は7反であり、かなり小規模であるが、小作地6反の所有が地主にみとめられたことを考えると、創設自作農の農業経営規模はきわめて零細であったことが推測される。

(4) 都市計画からみた農地改革

戦後農地改革は、小作農家への農地の解放を大胆にすすめたことは明らかであるが、庄内町においても零細な自作農が多数創設されたことは事実である。その後の朝鮮動乱による工業化、都市化、および1960年以降の高度経済成長期では、都市的な土地利用への期待を増大させてゆくための条件が、農地改革の経過の中で準備されていたと考えられる。農家自営層の住宅供給への参加、およびスプロールの外延化の準備過程が、この農地改革の過程でもあったといえよう。

都市計画上、いまひとつ注目される点は、自作農創設特別措置法第5条第4号（買収除外地の承認又は指定）に関する問題であろう。この問題は、とくに大阪市や隣接市町村の区画整理組合設立区域を中心に、その事業実施予定区域内の農地のとりあつかいとして表面化した。とくに、戦後の深刻な住宅問題および六・三制実施による学校建設用地問題ともからんで、この議論は都市と農村の基本問題へと発展していった。解放を要求する農民は農地確保同盟を設立し、地主の宅地確保連盟と激しく対抗した。そのときの様子を『大阪府農地改革史』（前出）は次のように説明している。

「以上のように第5条4号の指定をめぐって土地の所有者及び都市発展を主張する都市側と農地解放を主張する耕作農民との対立は激しく、全国的に第5条4号の指定は遅々として捗らなかったのみならず益々対立する傾向にあった。一方大阪、京都、東京、名古屋、横浜等の大都市の地主は宅地確保のため、建設省を通じて全国的に結合して、組織的な団体行動をとるに至ったのである。」（463ページ）。

1947年11月26日に内務、農林、戦災復興院三次官通牒「土地区画整理施行地区に関する自作農創設特別措置法第5条第4号の指定基準に関する件」が出た。その内容は、要するに、①特別都市計画法による一団地3町歩以下の区画整理施行地区で1割までの農地は指定する、②70%以上が宅地化されているときは指定する、③50～70%の宅地化のときは、一団地5反歩以下の農地で家屋にかこまれ、第二種兼業又は非農家の場合は指定する。④1948年12月31日までに事業が実施される見込みのある公共用予定地、および建築許可をうけ工事に着手される土地は指定する、⑤昭和27年12月31日までに事業を実施するみこみのある公共用予定地、Ⅱ)40%が宅地になっているもの、Ⅲ)市街地建築物法による工業地域などの事項に該当するときは5ヶ年間の売り渡し保留ができるということであった。

この通牒の結果、売り渡し5カ年保留の件がさらに問題となったほかは府下衛星都市ではほぼ順調に事業がすすんだ。

(5) 阪急庄内駅の設置

朝鮮戦争がおこった1950年からは特需景気によって金属・機械器具工場をはじめ、化学工業などが発達し、戦前からの立地工場に加えて、新規の立地によって、工業の地区集中がすすんでいった。庄内南部地区の工業地域としての性格はこの時点よりいよいよ明確になってゆき、下請関連工場が続々と設立された。1950年の建築基準法の施行にともなう、庄内南部地区および隣接地区が工業地域に指定された。このことは、のちの都市計画に大きな影響を与えてゆく点で注目される。

この傾向に対応して、人口の増加もすすみ、1945年には約15,000人に達した。これは町制施行時の約2倍の数字である。すでに南部地区では、戦時中に島江2丁目町内自治会が、1947年には、大黒町2丁目町内自治会が結成されており、行政の下部機構の整備も徐々にすすんでいった。

なお、戦前の町内隣組制度は1947年5月に廃止され、公示板をつかいそのことが知らされた。

阪急宝塚線沿線の宅地開発がすすみ、1951年には阪急庄内駅が設置された。このことは、すでに大阪

の外延地区として、工業立地、市街化がすすみつつあった庄内地区の立地条件を大きく変化させ、それともなつて農地改革によって創設された多数の自営農家の農地に対する期待利用価値は変動していくことになった。まず人口の増加傾向をみると、1948年、49年、および50年の増加率（46年に対する）はそれぞれ11.2%、15.1%、18.0%で年々増加の傾向にあるとはいえ、その増加はややゆるやかであるのに対して、1951年には28.7%に達し（大阪府地方課調査、1953年）、朝鮮戦争による重化学工業化とあいまって、庄内駅新設によって人口の増加もより促進されたといえることができるであろう。

また、土地の売買の動向をみると、1947年、1950年および1951年でそれぞれ62件、53件、90件となつて、51年にはかなり増加していることがわかる（庄内町事務報告書）。

これらの動向から即断はできないが、解放農地のみで生計を維持させることが困難な創設自営農家が多かつたことを考えると、農地に対するこの期待利用価値の変動は、やはり解放後の農家の階層的な分解をより早める契機としてはたらいとみられよう。

こうして庄内地域内農家が、のちの高度成長期を通じて木造アパートや文化住宅の経営、もしくは土地経営者の主体として登場する条件がととのえられていったのである。

なお、庄内町においても、戦災による住宅問題の重大化を背景に、60戸の戦災復興住宅が建設された（1946年）。これは分譲されることが条件となつていたので、1955年の豊中市への合併時には、ほとんどが分譲を完了していたので、今日では2戸しか残っていないのが実情である。

2. 町村合併期（1951年～1955年）

旧庄内町の豊中市への合併問題は、全町的な合併反対運動をとめない、その後の豊中市の赤字団体への転落、高度成長期をへてあらわれた都市問題としての過密問題を分析するうえで重要である。とくに合併が庄内町住民の行財政需要を切りすてる「合理化」としてすすめられ、生活基盤整備がほとんどかえりみられなかったことは、その後顕在化した過密問題の重要な契機となつていゝと考えられる。

ここでは、この合併問題を、①まず合併問題の経過を整理し、②合併の際、豊中市との間で成立した「合併協定書」の内容についてふれ、③最後に合併成立にともなつて立案された「新市建設計画書」の内容の検討をおこなうことにする。

(1) 合併問題の経過

① 戦前の状況

庄内地域の合併問題の発端は（当時は庄内地域は庄内村であつた）、大阪市域拡張計画と関係した1922年（大正11年）の第2次大阪市都市計画区域の決定にある。旧庄内村もこの都市計画区域に編入されていたが、1925（大正14年）における大阪市と隣接町村の大合併のときには、大阪都市計画区域内にある旧庄内村をふくむ11カ村が合併されなかつた。

それ以降、都市計画区域内町村は1938年（昭和13年）まで4度にわたる陳情活動を展開し、大阪市への合併を要求した。合併を要求する根拠とされたのは、1936年（昭和11年）の大阪市長あての陳情書にはぼとりあげられている内容である。

この陳情書は、旧南豊島村長を代表として、旧庄内町をふくむ9カ町村によって提出されたもので、内容は要するに、①市域編入時期が不明のため、各隣接町村間の事業計画に支障があること、②および産業計画にも支障をきたしていること、③市街地建築物法の適用をうけ、家屋の新築・改築に規制をうけ、新規に家屋を建築しようとする者が法の適用をうけない隣接町村にうつり、町村の発展の障害になつていゝこと、および、④住宅地の中には工業地帯として好適なところが多く、現実に即していないといふことであつた。

旧庄内町では、大阪池田線の交通上の利便性、神崎川および猪名川の工業用水としての利用からみて、工場地として条件がよいのに、中央以北（現在の三国塚口線以北と想定される）が未指定地のため、工場

立地がいちじるしく阻害されているとされた。

大阪市では、このような動きに対して、１９４１年（昭和１６年）に防空都市計画作成のため、隣接町村の合併を企画したが調査のみに終わった。

② 戦後の状況(1)……町村合併促進法制定まで

ア 豊中市域の拡張

戦時中に企画された大阪市区拡張計画が実現しなかったことから、市制１０周年を迎えた豊中市が旧中豊島村、旧南豊島村、小曾根村および旧庄内町を合併吸収しようとした。これによって人口８５、０００人の大衛星都市を実現させようとする構想であった（１９４６年）。翌年（１９４７年）には、関係市町村合同の「市町村合併調査委員会」が発足し、各市町村の議会議員および理事者の構成をもって討論がすすめられた。

旧庄内町議会においても同委員会設置規程を制定し、活動が展開された。

このときの旧庄内町の情勢は次のように報告された。

「町内会長会議を開きそれをさらに町民に徹底し町民の意見をまとめて集まるように指示しました。その結果は７割が賛成で３割は絶対反対、あるいは合併保留の意見でありました。賛成者の大部分は移住者がしめ、反対者の大部分は土着の有力者であります。町内会長の中には３カ村が合併すればやむをえないとの意見を有する者もありました。」（市町村合併調査委員会会議録、１９４７年３月）。

「反対者わずかに３割といえどもそれは全体の空気を左右するほどのものである。……、賛成者は７割であるけれどもその中にも市民税等の増徴を心配している人もある。」（同上）。

このような旧庄内町の情勢に対して、結果は、旧庄内町をのぞく３カ村が豊中市との合併を確認する覚書をかかわし、合併の実現へと進行していった。

旧庄内町議会はその後ただちに大阪市編入要望を万場一致で決定していることをみると、「土着の有力者」が町政に対して大きな影響を形成していたことを示すものであろう。

イ 大阪市区拡張計画

このような力を背景に旧庄内町以下府下７カ町村が「大阪市編入促進期成同盟会」を結成し、１９４８年（昭和２３年）１０月には７カ町村合同住民大会がひらかれるなど、積極的に合併運動を展開した。

一方、大阪市では復興都市計画の観点から、１９５１年（昭和２６年）に周囲５市１１カ村の編入を可とする市区拡張基本方針を設定したことから、７カ町村の合併運動はますますかまいった。

７カ町村が合併を要求した理由は、①市街地が連担している、②警察・消防の相互応援協定や連絡協議会があり、連絡協調がはかられている。③合併は地方制度上の歴史の流れに合致する、などであった（「７カ町村の大阪市合併問題について」、１９５２年、大阪市・７カ町村同盟編）。

このときの庄内町の合併理由は次のようであった。

「本町はその形態も概ね都市に類しており、商工業の発展、特に各種工業の隆盛は全く大阪市に負うところで、大小幾多の工場は大半大阪市内に本店又は営業所を有し、また水道の給水、消防の応援協定を結び、大阪市とは既に密接不離な協力関係にあり、町民は早くから大阪市編入により物心両面より都市生活の恩恵を享受せんことを熱望してきた」（豊中市史より）。

大阪市は庄内町には塵芥処分地をもち、かつ、庄内町に隣接する東淀川区の一部があり、東淀川区にも庄内町の一部が存在していたので、その結びつきはより密接であったことが想像される。

大阪市が府への合併を申請したことによってその裁決は府議会にもちこまれた。

府会総務委員会は、府地方課の調査などを通じて、次のような問題があったとした（「合併情報」、合併促進協議会、１９５２年６月４日より転載）。

① 手続き上の問題 — 関係町村の中には合併に伴う財産処分の議決を行っていないところがあり、ま

た無効・違法とみられる議決がある。

- ② 財政上の問題 ― 現在の大阪市の財政状態からみて合併後の町村の建設事業が現在より低下するおそれがある。
- ③ 住民負担 ― 地方税法条例によって合併すれば町村住民の税負担が増加する。
- ④ 住民の意向 ― 一部に編入反対の動きがあり、また合併すればすべてがよくなるという安易な考え方があってはならないか。
- ⑤ 議員選挙 ― 今後 3 年間関係町村では市議の選挙ができない。衆議員選挙区の変更、府議数の異動をどうするか。
- ⑥ 末端行政 ― 関係町村において町村長、議会、予算がなくなり区役所の出張所がおかれるが、住民の利便は計られるか。

このような府議会の対応に対して 7 カ町村と大阪市は「合併情報」（前出）や「大阪市 7 カ町村合併問答」（1952 年 10 月、大阪都市協会）などを通じて批判をおこなったが、結果は知事の①市域拡張抑制論、②合併にともなう財政逼迫・行政水準低下の問題、③世論の一部に反対がある、④地方制度調査会の結論をまつ、などの点から「編入否定」が原案どおり可決された（1952 年 11 月 11 日）。

この議決は、庄内町の大阪市への編入という従来の方向に対して、豊中市が再び庄内町合併吸収へと動き出す契機となり、新しい段階に入ったことを示すものであった。

なお、この議決に対して、大阪市は「大阪市 7 カ町村合併に関する知事提案説明に対する反駁」（1952 年 12 月）を市民向けのパンフレットで発行し、否定の根拠とされた点に反論をしている。その反論は要するに、①大阪市と 7 カ町村の実情を無視した官僚的独断である、②大都市が膨張して市域の拡張をはかるのは自然の勢である、③市域拡張は将来の理想的都市計画樹立のために必要である、④合併は世論の支持するところである、⑥地方制度調査会の結論と合併とは何ら関係がない、というものである。

ウ 大阪市特別市制問題

戦後の大阪市の市域拡張計画の動向が、戦前からの大阪市都市計画区域指定問題とからんで、のちの合併問題へ発展していった。

ところで大阪市の特別市制問題は戦前より生起していたようで、1933 年には「特別市制実施の場合市域に編入方希望の件」で関係町村が知事に陳情している。その内容は、大阪都市計画区域に編入され、市街地建築物法などによって建築の制限をうけているのに、大阪市の都市計画事業が区域内に及んでいないことに対して、市への合併編入を要望したものである。

戦後になって、大阪市域拡張の方針が出るにおよんで、特別市制問題は、大阪都制構想もからんで発展した。1946 年には大阪府町村長会および大阪府市長会が特別市制反対の意見書を提出している。この内容は、府は有機的に一体を形成しており、大阪市が分離するのは現実には即していないばかりでなく、むしろ積極的に都制をしくべきであるとするのを主張点としていた。

この議論はその後展開し、府が産業都市として発展し、これにふさわしい行政組織を構想すべきだとする主張になっていった（「特別市制について」、大阪府町村会、1951 年）。

他方、7 カ町村と大阪市の合併問題がいよいよ重要な段階になるに及んで、この特別市制問題は、地方制度調査会での審議対象とされた「大都市制度の問題と大阪産業都市建設計画の構想」（「大阪市 7 カ町村合併問答」、前出、9 ページ）との関係で顕在化した。府議会の「編入否定」の議決はこの意味で特別市制問題とからんでいたことが推察される。

③ 戦後の状況(2)……町村合併促進法制定以降

ア 豊中市の庄内町合併の理由

ところで国の方では、シャープ勧告にもとづいてつくられた地方行政調査委員会議（いわゆる「神戸

委員会」)の勧告(1950年12月22日)にもとづいて、町村合併問題は具体化される段階に入り、1953年8月に、吉田内閣と自由党は町村合併促進法を成立させた。その内容は、小規模町村を合併させて全国の町村数を3分の1に減らすというのがその骨子であった。

町村合併法の成立によって庄内町の合併問題も新しい段階に入った。

1953年に結成された大阪市7カ町村連絡協議会は、大阪市への合併を再申請するなどの運動を展開したが、法成立後は、豊中市が庄内町を合併しようとする動きがより活発となつていった。

豊中市は、54年になって「豊能郡庄内町の大阪市編入に関する意見書」を府知事などに提出した。その内容は、市の第1次市域拡張(1947年)のとき、庄内町の事情により合併できなかったが、大阪市への編入に対しては、市も庄内町も同じような事情にあるので、ひとまず一体となつて都市施設の整備を推進し、将来大阪市の域の拡張の際には大阪市の一区画となるのが自然であるというものであった。この「意見書」にかかげられた別紙は市の合併要求の理由を示すものとして重要と思われるのでそのままとりあげておく。

別 紙

1. 豊中市は現在人口99,669人、庄内町は現在人口17,037人で、これを合すれば人口116,706人の理想的な衛星都市を形成し、行政単位として最適である。
2. 豊中市の面積は、32.7平方キロメートルで、庄内町の面積は3.8平方キロメートルで、これを合すれば36.5平方キロメートルで概ね適当な行政区画である。
3. 郵便局、裁判所、検察庁、司法事務局、税務署、職業安定所、保健所、土木出張所等の諸官公衛の管轄区域が同一である。これを分離することは、国家的にも不利であり住民にも不便である。

更に豊中市と庄内町は大阪府警察部当時共に豊中警察署及び豊中消防署の管轄に属した歴史を有し、現在提出中の警察法改正が行われた際の管轄としても適当である。

4. 豊中市のうち旧中豊島村、小曾根村及び南豊島村は、庄内町と共に大正11年以来大阪都市計画の区域に属し、共に大阪市へ編入を熱望していた歴史的関係から庄内町のみ今日大阪市へ編入することは、延いて豊中市の一部にも重大なる影響を受け、豊中市政の混乱を起す虞が多い。
5. 地形的に考えても、庄内町の北部及び東部は、豊中市に接し、西部は猪名川を距て兵庫県尼崎市に、南部は神崎川を距て大阪市東淀川区に相對している。庄内町の帰属は、大阪市か、さもなくば豊中市以外にないのであるが、豊中市とは直接2方に接しているにもかかわらず大阪市とは神崎川を隔て接している。庄内町は豊中市にすれば玄関であり、大阪市にすれば離れ家である。豊中市のうち旧小曾根村は、国道亀岡大阪線に接する部分が、庄内町に属しているため発展が遅れているが、これを一体とし、若干の道路整備により神崎川に接岸する地帯を工場地帯として発展せしめることができる。
6. 庄内町の耕作地に対する水利問題は、極めて複雑な歴史的関係にあり、これを分離することは適当でない。一例を挙げれば、庄内町の水利は吹田市より豊中市内を通過する水路と、北部方面は豊中市の上津島水利組合に依存している点が多い。
7. 教育関係では庄内町の生徒は、概ね府立豊中高校及び桜塚高校へ進学しているが、これを分離することは庄内町民のため不便である。又豊中市も庄内町も一部地形的に小中学校の通学区域の混着を来している実情で、これを一体にすることにより小中学校関係の通学区域の適正を図ることができる。
8. 豊中市都市計画遂行上、豊中市と庄内町は一体に考えるべきである。現に豊中都市計画街路計画実施上支障が少なく又下水道計画樹立の上にも一体に実施することが地形上当然である。

この別紙にかかげられている理由は、1954年府会総務常任委員会においても豊中市の立場として理事者より説明されているのとはほぼ同じ内容となっている。

町村合併促進法制定以降、府の対応は、豊中市合併をすすめる方向で展開され、府地方課の「豊中

市豊能郡庄内町合併に関する資料」（１９５４年１１月）によれば、府の合併についての意見（４２～４６ページ）は要するに、①猪名川水系や交通機関、道路の状況などから地勢的に一体と考えることができる、②国および府の行政機関（警察等）や高校の学区も同一で、一体的な社会共同体を形成している、③自治体の行財政能力を強化拡充するうえでも、豊中市と庄内町の合併は理論的にも実際的にも合理的である、④市町村民税の住民負担では、大阪市に合併すると約２倍となり、固定資産税についても、宅地で１０倍、家屋で２倍（豊中市に合併すると、それぞれ２・３倍、１・２倍）となるということである。

なお、庄内町のまま存続する場合については、限られた地域内で限られた財源に制約され、悪くすれば人口密度の増加にともなう諸弊害をひきおこしかねなく、大阪市と合併するにしても財政窮迫のため必要な事業にはより大きな財力と時間が必要であろうとするのが府地方課の意見であった（同上資料４８～４９ページ）。

イ 庄内町合併反対の理由

１９５４年８月１０日に、豊中市議会合併促進特別委員会が庄内町長および町議会議長に合併の申し入れをしてから、庄内町では合併反対の運動が生じ、その運動は全町をゆるがすものとなった。その後の庄内町および豊中市議会の動向は表３－５に示してある。

ちなみに、この間の運動をみると、同年１１月の合併採択が目された町議会では、２,０００人の住民が傍聴しようとなつたり、府議会の議決（同年１２月）をへてのちも、ますます運動が発展していった。たとえば、①１,０００人規模の合併反対期成町民大会、②２００人デモ、③小・中学校児童の集団欠席戦術（庄内小学校、庄内南小学校、庄内中学校で在籍者３,２７１人中１,０８７人が休校）、④１,０００人の大提灯デモ、⑤婦人有権者同盟の府庁などへの陳情申し入れ、⑥町長・町議会リコール請求運動、⑦豊中市信用金庫からの預金引き出し、⑧２,０００人の府庁への陳情デモ、⑨３,０００人による大阪市内デモなどがその例である。

合併反対の理由については、運動の中で活用された資料が乏しいので、１９５４年１２月府会総務常任委員会の討論より論点を整理するほかはない。整理にあたっては同委員会速記録を主として利用する。

まず、第１の論点は、合併協定書の実現性をめぐる問題である。合併協定は１６項目にわたっている。事業費は当時で２億円とされていた。豊中市がすでに赤字財政となっていることからみて、これらの合併条件が実現されるかどうかは、地域住民の共通の関心であった。ところが、豊中市議会合併促進委員会における理事者の説明にもみられるように、合併条件は、「包括的に了承」されたもので、個々の実現条件は必ずしも明確にされていなかったようである。しかも、予算をとまう事業計画は「新市建設計画」の内容にゆだねられているといえる。

第２は、水利権、排水問題をめぐる問題である。合併賛成とする根拠は、水利・排水の自然的条件によるものであった。これに対して、①水利組合（淀川右岸）、②猪名川からの取水事業、③排水事業の社会的歴史的経過から、合併は必要でないというのが、その理由であった。とくに利水は、農業の生産基盤整備ともかかわって、多数の農家が合併反対の立場となる基本的な理由であったことが推測される。

第３は、豊中市の赤字をめぐる問題である。当時府の赤字都市の財政再建整備計画によれば、豊中市の財政再建には６カ年を必要とするとされていた（総務委員会速記録、９５ページ）。これに対して庄内町は黒字団体であり、合併条件の実現ともかかわって、合併は必要でないというのがその理由であった。

第４は、議会と町政の民主主義にかかわる問題である。合併をめぐる経過や、合併条件の内容について、住民は、ほとんど知らされていないというのが主張であった。また、町議会における採決も、異常な手段でおこなったとしている。

なお、合併についての世論は、現状維持５０パーセント大阪市編入３０パーセント、豊中市合併は１０

数パーセント（同速記録、４９ページ）というのが、反対運動の最初の時期の分布であった。

表 8-5 合併問題にともなう旧庄内町議会および豊中市議会の動向

1954年	〈庄内町議会〉	〈豊中市議会〉
		5.3 1 市議会議員全員によって合併促進特別委員会を構成する。
		6. 3 合併促進特別委員会 *委員長・副委員長の選出をおこなった。 *合併についての府の動向、庄内町議員の動向について意見が出た。
		7.2 2 合併促進特別委員会 *庄内町への合併申し入れは、府地方課の意見や大阪市の動向を考えると、時期早尚である。
		8. 9 合併促進特別委員会 *10日に正式に合併申し入れをすることを決定。
	8.1 0 豊中市より正式に合併申し入れがあった。	8.1 0 庄内町長および町会議長に合併申し入れ *趣旨は、①府下町村合併の機運がたかまっていること、②地域的、歴史的に密接不可分であること、③北大阪に文化衛星都市を形成すべきことなどである。
	9.1 4 定例議会開催 *全議員によって、仮称合併調査研究特別委員会を編成し、合併申し入れを機に、①現状維持、②大阪市編入、③豊中市編入の3つについて研究することとなる。	
	9.2 0 仮称合併調査研究特別委員会が合併調査研究特別委員会となる。 *特別小委員会を構成する。	9.2 0 合併促進特別委員会 *合併申し入れをしたことに対し、大阪市より7カ町村側に働きかけがあった。 *合併条件に付随する道路・学校の問題は府会に予算を上程する。 *庄内町が小委員会を形成するのに対して市としても小委員会をつくって具体的な交渉に入るべきである。

1954年

(つづき)

- 9.25 合併調査研究特別小委員会
 - *合併(大阪市もしくは豊中市)か現状維持かの検討。
 - *豊中市の受入れ体制について意向を打診する(於庄内町役場)。
- 9.30 合併調査研究特別委員会
 - *小委員で大阪市・府を訪問した経過について。
 - *全委員で豊中市の意向をきくことになる。
- 10. 6 合併調査研究特別委員会
 - *豊中市の合併申し入れの目標と受け入れ体制について豊中市と会談。
- 10.13 合併調査研究特別小委員会
 - *合併反対運動がおこっているので結論をいそぐ。
 - *市役所において実情の説明をきく。
- 10.14 合併調査研究特別小委員会
 - *府庁において、豊中市の現況と合併促進法のとりあつかいについて意見をきく。
- 10.16 常任委員長会議
 - *合併調査研究特別小委員会でまとめたものを合併調査研究特別委員会に報告することになる。
- 10.26 合併調査研究委員会
 - *豊中市合併は条件次第で第一義的とする結論に達し、豊中市と交渉に入ることになる。
 - *合併調査研究委員会を合併委員会に、同小委員会は合併特別小委員会に改称する。
- 10.26 合併特別委員会
 - *豊中市との合併反対の委員の大阪府・自治庁を訪問した見解について。
 - *豊中市と交渉に入ることについての討論。
 - *町報の発行をきめる。
- 11. 1 合併特別小委員会
 - *要望事項の決定
- 11.10 町報第1号発行

合併特別小委員会

(つづき)

*要望事項について市と下交渉した結果、豊中市がそれを了承した。

*交渉した16項目の線を豊中市がのむ場合合併することを満場一致で賛成と決定

1 1.1 1 町有志26名と町長・委員長などの懇談会

*要望事項(豊中市への)を発表し、経過について討論。

1 1.1 7 町報第2号発行

豊中市へ要望書提出

町内各種団体代表者へ経過を報告し、討論する。

1 1.1 9 豊中市より要望書に対して口頭で回答あり。

1 1.2 2 合併委員会

*豊中市合併を可と決定。

臨時町議会

*豊中市合併を議決する(19:6)。

*討論は、①合併の賛否は住民投票によるべきである。

②合併条件は口頭での了承では納得できない。

など反対討論が多かった。

1 1.2 2 合併促進特別委員会

*理事者の説明として

①府は合併促進法にもとづいて全面的に協力する。

②協定書にある合併条件は誠意をもって解決したい。

府の優先援助により、人口12万の中小都市の建設をはかる。

③要望書は包括的に了承した。したがって個々について具体的に決定するのではなく、包括的に「可及的速やかに誠意をもって行いたい」ということである。

④黒字の庄内町が赤字の豊中市に合併するのは反対であるという意見もあり、この際要望者について個々せんさくしておれば12月府会を逃すことになる。

⑤水道事業は、最も多額を要するが、全力をつくして実現につとめる。

⑥当面する問題は道路・学校および上水道で、全事業を総計すれば2億円になるが、いずれも当面するものでない。

1954年		<p style="text-align: right;">(つづき)</p> <p>＊以上の討論をへて、万場一致で庄内町と合併することを決定した。</p> <p>12.17 合併促進特別委員会</p> <p>＊1955年1月1日をもって庄内町を合併する。</p> <p>＊1月1日から3月31日までの予算追加については、先方とうちあわせ中で、それが終れば実施にうつりたい。</p> <p>12.27 合併促進特別委員会</p> <p>＊12月27日をもって官報により合併が告示された。</p> <p>＊合併の執行停止処分の訴訟が提起されている。大阪市も訴訟の準備をしている。</p> <p>＊新市城市政協議会の設置についての討論がなされ、反対運動も考えて、1月の市会に提案することとなる。</p>
-------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(2) 合併協定書と新市建設計画

合併協定書の実現の可否は、庄内町合併に際しての最大の関心事のひとつとして、町議会、市議会や住民の間で論議された。

1954年12月府会においても、この合併条件の事業の見通しは、最大の争点とされたが、全体としては、町村合併促進法にもとづいて策定される新市建設計画の内容にもちこまれていたといえる。

そこで、ここでは合併条件が新市建設計画にどのように具体化されているかを検討することにする。

合併協定は16項目よりなっている。個々の項目に対する新市建設計画の計画内容を、対照表で示したのが表8-6である。

ところで、新市建設計画は、町村合併促進法にもとづいて策定されたもので、市議会における理事者の説明(1955年12月26日)によれば、その性格を次のようにまとめることができる。

- ① 町村合併促進法は56年8月末日で失効する時限立法であり、それまでに計画を定めておく必要がある。
- ② 新市建設計画の実施に際しては、国および府は法令および予算の範囲内で優先的に財政援助する。
- ③ 新市建設計画は庄内地域だけでなく、全市域に適用される。
- ④ 重点を、(Ⅰ)市庁舎の建設、(Ⅱ)上水道の拡張、(Ⅲ)都市計画街路の事業化、(Ⅳ)道路・橋梁の整備、(Ⅴ)教育施設の整備、(Ⅵ)住宅誘致等におく。
- ⑤ 総事業費は16億2,200万円で、59年までに実施する。

しかし、豊中市はすでに赤字財政に悩んでおり、それが、この新市建設計画に反映して、歳出は各方面にわたって節減がはかられている。新市建設計画で重点とされた諸事業、たとえば教育費、土木費などは節減の対象となっている。

この点からいえば、合併協定書にもりこまれている条件は、新市建設計画にその実現の方向性は示されているが、図8-1および図8-2をくらべると、わかるように、道路整備については、大きなギャップがあ

るのが実態であった。

表 8-6 合併協定書と新市建設計画対照表

合 併 協 定 書	新 市 建 設 計 画
1. 別紙道路の事業の実現。(図 8-1) 表 8-7)	別紙に示されている道路の整備を促進する。
2. 小学校 2 校建設する。	合併条件にそつて 2 校建設する。
3. 上水道および下水道の整備拡充。	下水道築造第一次 5 カ年計画を促進する。
4. 庄内排水路に関する事業計画。	猪名川取水場の拡張・貯水池の増設、配水管の延長。 1955 年以降府営の改良工事を実施し、市は 4 分の 1 を負担する。 悪水路は埋め立てをおこない、道路・その他にあてる。 農地転用で不用となつた溜池は、公団住宅用地等に転用する。
5. 公民館を建設する。	府の警部派出所を市がゆずりうけ改良して公民館にする。
6. 児童公園を新設し、プールを併設する。	庄内地域に児童公園 1 カ所設置する。
7. 保育所を設置する。	1 カ所新設する。
8. ガスの導入。	全市域にガス布設を促進する。
9. 診療所の運営を現状のままで、国民健康保険への加入は随意とする。	診療所は現状とし、1959 年度末まで適用を除外する。
10. 市役所支所又は出張所を現規模で永久に存置すること。	支所を設置する。事務は、①税務、②戸籍、③食糧の配給、④転出入、⑤清掃手数料、⑥国民健康保険、⑦諸証明に関するもの。
11. 旧三国橋を改修すること。	道路管理者大阪市長と協議の上、永久橋としてかけかえる。
12. 庄内中学校に雨天体操場を建設する。	当市の全中学校には、雨天体操場がないので、将来遂次建設する。
13. 職員をひきつぎ、給料を調整する。	該当なし
14. 農業委員、民生委員を地区委員として存置する。	農業委員会については、地区農業委員会として存続させるが、次の改選では統合する。 民生委員については該当なし
15. 現在の消防署を支所として存置すること。	庄内町消防署を豊中市消防署に統合し、出張所を設置する。
16. 消防団は現在のまま存置する。	庄内町消防団は、豊中市消防団に統合し、これを 3 個分団に編成がえする。

表 8 - 7 年度別事業執行路線

年 度	図面 対照 番 号	路 線 名	幅員	延 長	事 業 費	摘 要
			m	m	円	
1954	9	神洲堂前線	6	710	3,900	橋梁3カ所 物件移転2件
	10	野田島田線	6	1,200	5,600	橋梁5カ所 物件移転2件
	11	庄内新庄線	8	580	3,200	橋梁1カ所 物件移転2件
	12	北ノ口線	4	160	1,000	橋梁1カ所 物件移転2件
	13	学校前線	6	120	1,000	橋梁1カ所
	17	洲到至島江線	6	700	3,000	橋梁1カ所
	22	小保瀬町坪線	6	450	2,000	橋梁1カ所
	23	西大寺線	6	300	3,000	
	小	計			22,700	
1955	14	牛立野田線	6	840	4,000	橋梁2カ所 物件移転3件
	15	三屋島田線	8	670	5,500	橋梁3カ所 物件移転2件
	16	旧堤線	6	1,700	7,700	橋梁3カ所 旧堤防を切り取り拡幅す
	18	曾根御弊島線	8	2,500	20,000	橋梁8カ所 物件移転2件 大阪市都計路線
	19	猪名川吹田線	8	1,300	7,800	大阪市都計路線
	20	庄内豊里線	8	1,500	14,000	橋梁7カ所
	21	京街道線	6	600	7,000	拡幅、物件移転4件
	小	計			66,000	
合 計					88,700	

(合併協定書より)

(3) 合併までの庄内町の産業と人口

庄内町は、1955年1月1日をもって豊中市に合併することとなった。合併問題の歴史的な経過ともかわって、その後の庄内地域の行政展開は、すでに開始されつつあった急激な人口増加に対応できず、こんにちになって過密問題への対応に迫られているのが現実である。

ここでは、この期間の庄内町の産業と人口の動態を分析し、そこで生じてくる行政需要の性格について考察することにする。このことは、合併以降の行政の対応の問題点を明らかにするうえで重要である。

① 産業の実態

庄内町は、すでに大阪の外延工業地域として発展しつつあった。このことは、大阪市都市計画区域内にあったことや、工場の大阪市内などからの移転・立地が多かったことともかかわって、合併するなら大阪市の方という世論を形成した経済的な基盤となっていたことは、先にみたとおりである。

1954年の工場の従業員規模別分布をみると(表8-8)、もっとも多いのが30~99人で40%をしめている。9人以下の零細企業は12%程度で、この時期では全体としては中堅的な工場が主体であったことがわかる。

業種構成を知る資料がないが、1954年度における工業の生産額の分布をみると(表8-9)、もっとも多いのが機械製品で36%、ついで化学工業(25%)、金属製品(20%)などとなっている。これからみると、庄内町の工業は、機械、金属および化学工業が主体で、この3者で8割の生産額をしめていることがわかる。

図8-1 合併協定書による道路計画（1954年）

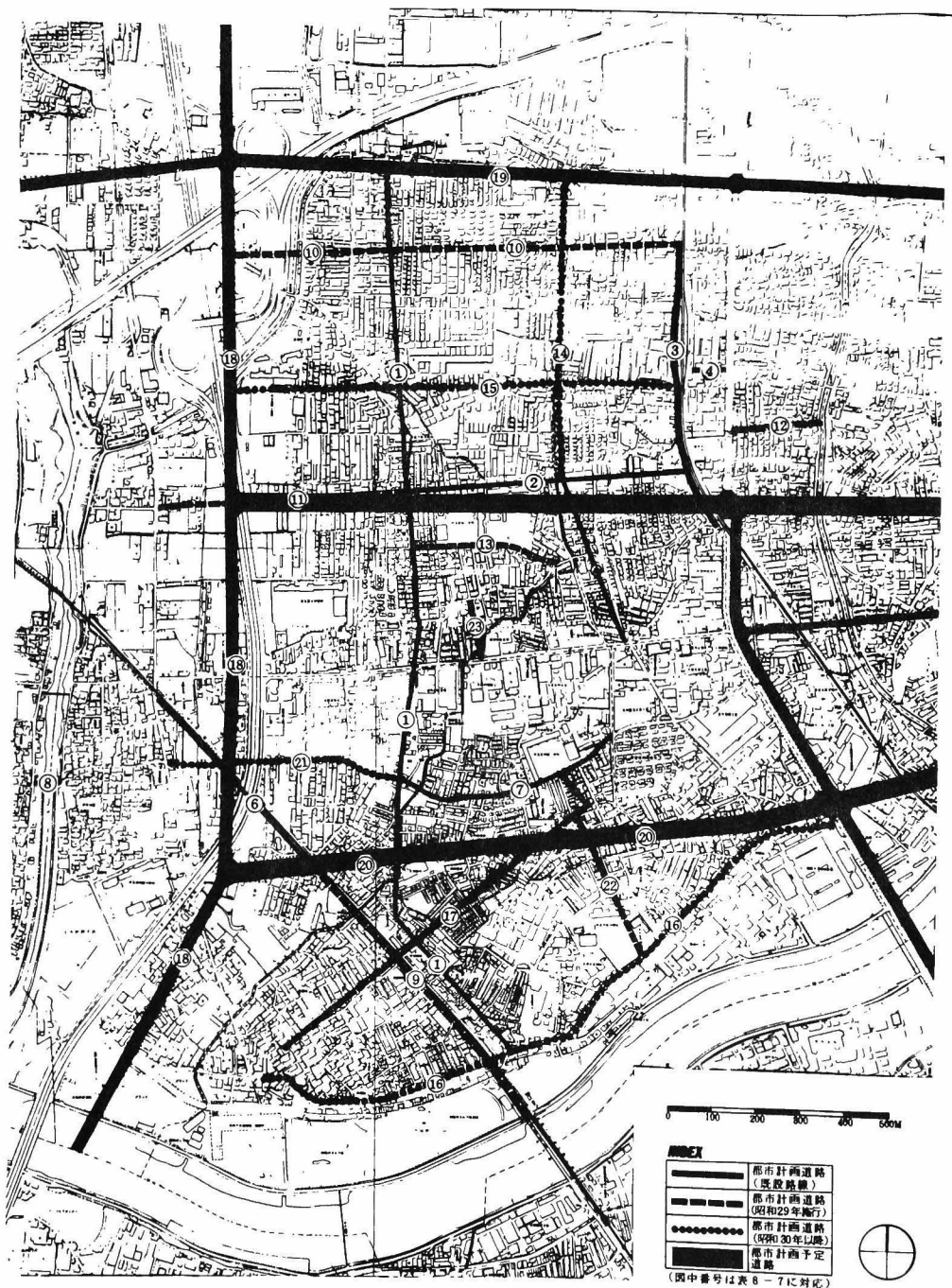
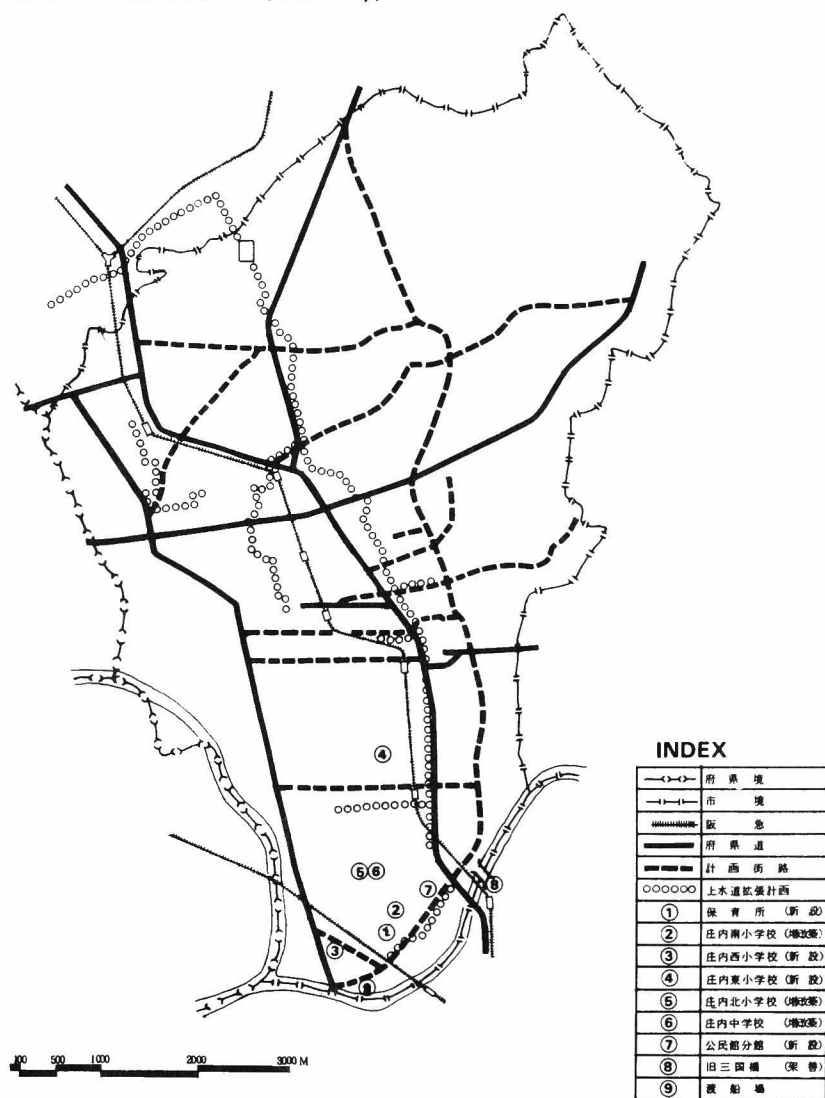


図 8-2 新市建設計画（1956年）



しかも、これらの工場は、庄内南部地区とこれに連担する豊南地区に集中し、とくに南部地区にあっては地区集中がよりいちじるしいことがわかる。

これに対して、農業生産の位置は、工場の立地や宅地の造成によってますます低下していったことが推測される。54年府地方課の資料によれば、農業生産額は4,450万円（うち米が2,200万円）で、工業生産額の1%程度にしかならないのが実情であった。大阪の外延工業地域として発展しつつあった南部地区や庄内地域では、農業を主体とする経済から工業を主体とする経済構造に変化し、さらに急激な人口増加によって生活関連施設への需要増大がもたらされることになったといえる。

表 8-8 従業員規模別工場分布

従業員規模	人 1 ~ 3	人 4 ~ 9	人 10~29	人 30~99	人 100~199	人 200~300	人 300 ~	不 明	合 計
件 数	1	4	12	17	4	1	—	4	43
比 率	2.3	9.3	27.9	39.5	9.3	2.3	—	9.3	100.0

（1954年 大阪府地方課調査による）

② 人口の動態

1951年に阪急庄内駅が新設されて以降、庄内町の人口増加はいちじるしくなり、52年には16,321人、53年には17,037人となった。

表 8-9 業種別生産額

(千円)

合併直前の54年には、人口18,431人(5013世帯)となり、前年に対して8%をこえる増加率を示した。

業 種	生 産 額 (比率)
電 気 機 械 器 具	125,678 (3.4)
化 学 工 業	937,305 (25.2)
衣 服 身 廻 品	23,913 (0.6)
家 具 ・ 装 備 品	19,337 (0.5)
紡 織 業	77,178 (2.1)
機 械 製 品	1,336,721 (36.0)
ゴ ム 製 品	14,700 (0.4)
木材・木製品(家具を除く)	25,669 (0.7)
印 刷 お よ び 製 品	101,770 (2.7)
食 糧 品 加 工 製 品	93,612 (2.5)
金 属 製 品	741,694 (20.0)
ガラスおよび土石製品	4,400 (0.1)
輸 送 用 設 備 製 造	211,130 (5.7)
計	3,713,107 (100.0)

(1954年 大阪府地方課調査による)

表 8-10 産業別就業人口(1953年)

産業別 人口	商 業	工 業	運 輸 交通業	農 業	林 業	水産業	公 務 自由業	その他	合 計
人 口 (人)	1,710	7,140	1,250	2,081	90	—	2,010	2,756	17,037
比 率 (パーセント)	10.0	41.9	7.3	12.2	0.5	—	11.8	16.2	100.0

(1954年 府地方課資料より作成)

3. 高度成長期(1955～65年)

庄内町の豊中市への合併は、庄内町住民の大規模な合併反対運動をともなっており、16項目の合併条件をもとに実現された。すでに庄内町が工場や住宅の立地によって大阪の外延地域として発展しつつあり、なかでも庄内南部地区は、工場がいちじるしく集中していた。このことは、①生活環境に関連する行政需要、②工場立地にとまう行政需要が並行的に増大することとなったが、庄内町合併直後、1956年より豊中市は赤字再建団体に転落することとなった。その結果、59年までに実現が目されていた16項目の合併条件の具体化は、財政的な困難に直面することになったのである。

そこで、ここでは、まず、①豊中市の財政再建計画の内容についてふれ、②計画達成後の過密問題の進行過程について考察することにする。

(1) 豊中市の財政再建計画

1953年度の豊中市の決算状況は、歳入が約4億8,400万円、歳出が6億400万円で、差引き1億2,000万円の赤字となっており、府の赤字都市の財政再建計画では、相当な経費節減をとんでもなく、6カ年が必要であるとされていた(1954年12月、府会総務常任委員会速記録95ページ)。

この財政悪化の実態は、合併後に策定された新市建設計画にも反映し、年度別財政計画一般会計歳出の投資的経費の配分計画では、合併時の55年は前年に対してマイナスとなっている(表8-11)。

表 8-11 新市建設計画および財政再建計画における一般会計投資的経費の節減計画

(単位：千円)

年度 計画の別	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
新市建設計画	118,653	124,429 (4.9)	117,737 (△5.4)	267,582 (227.3)	268,500 (0.3)	253,000 (△5.8)	289,500 (14.4)	
財政再建計画書		121,500	66,647 (△45.1)	106,285 (59.5)	70,837 (△33.4)	75,742 (2.7)	76,690 (5.4)	86,098 (12.3)

56年には、227%の増加をみこんで、合併条件の具体化の努力があらわれているものの、56年度からはじまった財政再建計画では、増加率は50%となり、絶対額では2分の1以下におちこんでいる。このことは、赤字財政措置による経費節減によって、事業費そのものも半分以上に縮小していることを示し、合併条件の実現はいよいよ困難となっていたといえることができる。

ところで、56年度を始期とし、60年度を終期とする財政再建計画の内容は次のようであった。

財政再建の基本方針として、要するに、①行政規模の合理化、②組織の簡素合理化、③職員配置の合理化、④事務処理の能率化、⑤予算執行の合理化をすすめ、歳出については、⑥消費的経費および、⑦投資的経費の抑制・節減をすすめること、歳入については、⑧税、および⑨税外収入の増収・確保するということであった。

合併にともなう庄内地域の整備にかかわって、投資的経費の節減は、合併条件の実現がそれだけ遅延することとなるが、この投資的経費の節減の具体的措置としてとられたことは、①事業を取捨選択し、補助金を起債充当額におさえ、一般財源のもち出しは最少限度にする、②単独事業については、一般財源の範囲内とし、重点的に執行するということであった(豊中市財政再建計画書)。

(2) 過密問題の進行過程

庄内南部地区は、合併以前から工場の集中地区として形成されてきたが、合併直後からの豊中市の行政経費節減計画は、①よりすぐれた立地条件を利用しての工場立地、②同時に住宅地の造成を、いずれもスプロール状にすすめることになったといえる。この意味では、この高度成長期は、住宅地の形成にともなった行政需要がますます増大しつつあったにもかかわらず、合併問題の歴史的な経過もあって、水利用や交通条件、安い地価などの立地条件によって、工場が急速に蓄積された時期であるといえることができる。したがって、赤字再建時期の行政は、結果的には、60年代に突入するプレリュードであったといえよう。

そこで、ここでは、①工場の立地と、②人口の動向を分析し、③この間都市計画の対応について考察することにする。

① 工場の立地

1956年から59年にかけては、市行政は赤字再建に悩まされていたが、庄内南部地区を中心とする神崎川沿岸の工場立地は急速にすすんだ。

庄内地域において、54年から60年にいたる期間の工場の動向をみると、まず、①工場数で約6倍、②従業員総数で約4倍、③出荷額総額において約6倍(インフレ効果は考慮しない)となっており、工場の集積立地のいちじるしかったことがわかる。

表8-12でみると、60年の庄内南部地区の位置は、①工場数で23%、②従業員数で33%、③出荷額において50%をしめ、豊中市の中でもっともたかい。

61年になると、工場数はさらに増加し、庄内地域でみると、60年に257件であったのが315件となってくる(表8-13)。

業種の構成をみると、61年では金属・機械関係がそれぞれ19%、42%をしめ、両方で6割をこす。

表 8-12 地区別工場数 従業員数および製造品出荷額（1960年度）

地 区 別	工 場 数	従業員数	男	女	一工場当り 従業員数 (人)	製造品出荷額総額 (千円)	一工場当り出荷額 (千円)
総 数	487	15,050	10,885	4,165	31	32,540,915	66,817
旧 豊 中 地 区	230	6,762	4,587	2,175	29	9,772,925	42,491
旧 庄 内 地 区	257	8,288	6,298	1,990	32	22,767,990	88,591
庄 内	68	1,835	1,417	418	27	4,084,595	60,668
庄 内 南	112	5,003	3,769	1,234	45	16,191,978	144,570
庄 内 西	50	905	731	174	18	1,628,308	32,566
野 田	27	545	381	164	20	863,209	31,971

（豊中市史より作成）

54年の業種別出荷額では、化学工業が約4分の1をしめていたことを考えると、単純な比較はできないが、庄内地域では、化学工業がやや減少の傾向にあり、かわって機械製造業がいちじるしく増加しているといえよう。

なお、従業員50人以上の規模の工場分布では、豊中市全体の57%が庄内地域に集中し、かつ、庄内地域の中では、機械製造業が47%をしめている。54年には50人以上の工場は、10工場にすぎなかったが、61年には34工場となり、中大規模の集積立地が機械を中心にすすんだことがわかる（表8-14）。

これらの動向は、なかでも庄内南部地区を中心にすすんだと思われるが、庄内地域全体にしても50人以上の従業員規模の工場は、1割強をしめるにすぎないのであって、全体としては、中小零細工場の立地がすすみ、これらの工場が、住宅地と混在、もしくは住宅と併用しながら営業しているのが現実であろう。60年代の高度成長期を、庄内南部地区はこのような実態でむかえたわけである。

② 人口の動向と階級構成

表 8-13 地域別業種別工場分布（1961年度）

業 種 \ 地 域	庄内地域	旧豊中地域	計
食 料 品	1 (2.9)	2 (7.7)	3 (5.0)
織 維	2 (5.9)	4 (15.4)	6 (10.0)
木 製 品	2 (5.9)	— (—)	2 (3.3)
紙 加 工	1 (2.9)	— (—)	1 (1.7)
土 石	— (—)	2 (7.7)	2 (3.3)
化 学	4 (11.8)	3 (11.5)	7 (11.7)
金 属 製 品	6 (17.6)	6 (23.1)	12 (20.0)
機 械 製 造	16 (47.1)	8 (30.8)	24 (40.0)
そ の 他	2 (5.9)	1 (3.8)	3 (5.0)
計	34 (100.0)	26 (100.0)	60 (100.0)

（豊中市史より作成）

この時期の人口の動向と階級構成の推移をみることは、のちの住民運動の性格やいまとりくまれているまちづくりの課題を基本的に規定するものとして重要である。

1960年から65年の人口増加をみると、豊中市で20万から29万人、庄内地域で5万1,000人から8万7,000人、南部地区では、1万4,000人から2万4,000人に増加した。

合併時の庄内地域の人口が1万8,000人であったが、その後10年間の増加率が4.8倍となっていることを考えると、この地域の人口集積の早さがうかがわれる。

これらの人口の流入は、①近畿や他の地域からの単身もしくは若年世帯が、主として大阪大都市圏への産業集中と並行して進行したこと、②庄内南部地区においては、15歳以上の就業者総数に対して8割強が雇用者つまり労働者階級に属し、6割が建築製造業に従

表 8-14 地域別従業員 50 人以上の工場分布 (1961 年度)

業種	地域	庄内地域	旧豊中地域	計
食 料 品		8 (2.6)	30 (10.4)	38 (6.3)
織 維		15 (4.8)	54 (18.8)	69 (11.5)
木 製 品		19 (6.1)	33 (11.5)	52 (8.7)
紙 加 工		19 (6.1)	17 (5.9)	36 (6.0)
土 石		9 (2.9)	17 (5.9)	26 (4.3)
化 学		24 (7.7)	7 (2.4)	37 (6.2)
金 属 製 品		59 (18.9)	27 (9.4)	86 (14.3)
機 械 製 造		130 (41.7)	61 (21.2)	191 (31.8)
そ の 他		32 (10.3)	33 (11.5)	65 (10.8)
計		312 (100.0)	288 (100.0)	600 (100.0)

(豊中市史より作成)

事するいわゆる肉体労働者である。雇用者総数に対しては、建築製造業が 7.4% をしめ、この業種のしめる割合がきわめてたかひのが特徴である。

職業においても、農林漁業が 0.2% で少ないが、生産運輸が 6.2% (雇用者総数に対しては 7.4%) をしめ、生産工程従事者が多数をしめていることがわかる。

庄内地域全体においても、ほぼ同様の傾向にあり、8 割強が労働者階級で、4 割強が建築・製造業に従事 (雇用総数に対しては 6 割) している (表 8-15)。

1953 年の合併前の就業構造では、工業・運輸通信業で 5 割をしめ、かつ農林業が 1 割強存在していたのが特徴であったのが、65 年には、農林業は 0.6% となっている。この意味では、庄内地域の形成過程は農業のほぼ完全な分解をと

表 8-15 地域別 15 歳以上就業者数・従業上の地位・産業・職業 (1965 年度)

地 域	15歳以上 就業者数	従 業 上 の 地 位				産 業					職 業				
		雇 用 者	自営業主	家 従 業 者		農林漁業	建築製造	卸・小売	運輸通信	サービス	他	農林漁業	生産運輸	販 売 サ ー ビ ス	事 務
豊中市全体	184,271 100.0	113,119 84.2	18,872 14.1	7,225 5.4	2,585 1.9	54,148 40.8	86,991 27.5	9,296 6.9	19,809 14.8	11,488 8.6	2,474 1.8	50,222 37.4	35,307 26.0	46,248 34.4	
旧豊中地域	92,188 100.0	77,669 84.3	9,859 10.1	5,116 5.5	2,286 2.5	34,068 37.0	26,818 29.1	6,117 6.6	14,580 15.8	9,275 10.1	2,237 2.4	29,358 31.8	24,216 26.3	36,357 39.4	
旧庄内地域	42,086 100.0	35,450 84.2	4,513 10.7	2,109 5.0	249 0.6	20,080 44.7	11,173 26.5	3,145 7.5	5,229 12.4	2,208 5.2	237 0.6	20,884 49.6	11,091 26.4	9,891 23.5	
野 田	9,748 100.0	8,285 84.5	1,024 10.5	487 5.0	37 0.4	3,268 33.5	3,501 35.9	635 6.5	1,680 17.2	630 6.5	34 0.4	3,294 33.8	3,628 37.2	2,790 28.6	
島 田	5,721 100.0	4,822 84.8	648 11.2	253 4.4	63 1.1	2,908 50.7	1,809 31.5	480 8.4	647 11.3	319 5.6	63 1.1	3,180 54.7	1,214 21.2	1,314 23.0	
庄 内	9,340 100.0	7,907 84.6	999 10.7	491 5.2	16 0.2	3,881 41.0	2,957 31.7	656 7.0	1,905 14.1	575 6.2	16 0.2	3,840 41.1	2,877 30.8	2,606 27.9	
庄内南	10,867 100.0	9,146 84.2	1,160 10.7	554 5.1	26 0.2	6,426 59.1	2,082 19.2	871 8.0	1,087 9.5	423 3.9	23 0.2	6,727 61.9	2,065 18.9	2,062 19.0	
庄内西	6,412 100.0	5,840 83.8	687 10.7	384 6.0	107 1.7	3,657 57.0	1,824 20.6	508 7.8	560 8.7	261 4.1	101 1.6	3,873 60.4	1,317 20.5	1,120 17.5	

(資料：65 年度国調)

注 1) 旧庄内地域は小学校区別、うち庄内南には現在の千歳小学校区が含まれている。

注 2) 庄内南には日出町が含まれている。

注 3) 雇用者数には会社役員・重役が含まれる。

もなって推移したといえることができる。

ところで、このように急速に進行した人口の集中の結果、来住時期には単身や夫婦のみの若年世帯であっても、ここで家族の成長をすすめる世帯が少なくない。南部地区の住宅形式の分布では、長屋 4.1%、文化住宅 3.0%、木造アパート 1.7% で、長屋と文化住宅が多いのが特徴である。この意味においては、1 室木造アパートの多い庄内地域 (北部など) と比較すると、2 室程度の長屋や文化住宅の多い南部地区においては、それだけ家族の成長に対応がより可能であった。

したがって、南部地区では、子供を2～3人を含む世帯がより多いのが特徴である。

以上をまとめると、庄内南部地区における工場の立地・集積と人口の大都市集中のうけ皿としての形成は、多数の肉体労働者を吸収し、これと対応して過密居住地が形成された。また、工場立地にかたよった行政の配置は、労働者の家族の成長ともかかわって、生活環境問題をいよいよ深刻にさせていった。これらが、次の時期の住民運動の発展の基盤となっていったのである。

(3) 都市計画の対応

豊中市の都市計画において、庄内地域に対してほぼ現状に近い計画に固定していったのは、この時期であるといえることができる。その背景となったのは、①1958年における大阪空港の開港（その後航空機騒音問題として発展した）と、②1963年の名神高速道路の開通、③および67年完成の阪神高速道路建設の準備などであると考えられる。これらの広域的な計画の具体化がすすんだことは、合併時の合併条件にあった道路建設の要望事項にても、地域内交通の必要性からみたものでなく、もっぱら広域的見地からの計画に終始した。

名神高速道路の建設についてみても、豊中市議会は、名神高速道路対策特別委員会を構成して対応し、国などに対して市長名で陳情書を提出している（1958年3月）。その内容をみると、①道路構造は豊中市通過全域にわたって高架式とすること、②適正な価格で用地を買収すること、③高川、天笠川などの天井川の改修を促進すること、④島田地区のインターチェンジの設置される地域について区画整理を施工すること、⑤道路用排水路など検討すること、などとなっているが、庄内地域について築堤により、関連する諸計画（区画整理など）も実現していないのが現実である。

さらに大阪空港と接続される阪神高速道路の計画によって庄内地域および南部地区の都市計画は、根本において制約されることとなった。

庄内地域の都市計画街路についてみると、58年に決定されているのが、庄内東駅前線、野田小曾根線、庄内西駅前線および三国塚口線であり、ほぼ現状の計画に近い街路密度となっているが、穂積菰江線や洲到止豊南線など、地区内の密集地の交通上必要とされる道路などの都市計画決定は67年までまだねばならなかった。

58年においては豊中市は赤字再建途中であり、それだけ事業が困難であった。また67年の計画道路も大半が事業化の予定が具体化していないのが現状である。

なお、南部地区では、工場の立地集積がすすんだ結果、工業地としての性格がよりつよくなっていったが、他方で、住宅地の造成もすすみ、過密居住地が形成された。これに対して、豊中市は69年の「豊中市総合計画」で南部地区を工場の集約地として位置づけられていることにもわかるように、生活環境にかかわる行政需要への対応は、むしろ豊中市北部地域（千里ニュータウンなど）を中心にして展開されていたのが実態であったといえる。都市計画における用途指定（工業地域）ももちろんその反映であった。

4. 住民運動激動期（1965～72年）

庄内南部地区の住民運動の蓄積が、南部地区のまちづくりの運動を基本的にささえている。多くの運動は、南部地区の過密と工住混在にかかわって発生した教育問題および公害問題を中心にはげしく展開されてきた。これらの問題は、旧庄内町合併以降の庄内地域および南部地区に対する工業地域の形成にともなった行政の展開過程と密接に関係して生起している。その意味では、これらの住民の運動は、地区の現実に対応しない「上」からの計画に対する住民の批判力の形成をすすめる原動力となっているのが特徴である。

したがって、ここでは南部地区の住民の運動を、①まず運動の内容を概観し、②つぎにそれぞれの運動が提起している課題を整理する。そして最後に、③それぞれの運動の担い手の推移について考察し、現在のまちづくり運動の基礎条件について分析することにする。

(1) 住民運動の概要

65年以降のこの地区で生じた住民の運動でおもなものは、①校区変更反対運動（70～71年）、②神洲化学公害反対運動（71年）、③用途地域指定にかかわる運動がある。これらの運動はいずれも教育問題および公害問題の深刻な現状を反映して生じたものであり、それぞれ庄内南部地区住民の運動の力を発揮したものであった。

そのほかに、66年の集中豪雨で1,400戸が浸水したときに下水処理を行政に求めた運動や、NHKテレビ受信料不払い運動などが発生し、いずれも生活環境にかかわる要求で運動が展開されたといえる。

南部地区の公害問題は、60年および62年に大規模なガスもれ事故が、しかも同一製薬工場が原因で発生するなど、すでに深刻な事態になっていた。

ところが、南部地区への人口集中がすすみ、そこでの家族の成長による就学児童の増加がいちじるしくなり、庄内南小学校の収容能力をこえ、なお就学児童数の増加がみこまれる状態であった。このような現実に対して豊中市は、南部地区にもう1校建設する計画を発表したのである。

この千成小学校（第20小学校）建設問題は、とくに建設予定地の附近工場経営者の反抗として表面化した。この経営者の対応の経過は、のちの地区住民による運動の発展の契機となったものとして注目される。そこで、まず千成小学校問題の経過をみることにする。

① 千成小学校建設問題の経過

豊中市が千成小学校建設計画（現存の位置での）を明らかにしたとき、化学や鉄工関係の工場22企業が「豊中第20小学校建設に関する陳情書」を市に提出した（65年6月）。その内容は、①工業地域内での学校建設は好ましくない、②建設予定地は工業地域であるだけでなく、過去においても化学工場の事故が発生しており、学校用地として不適である、③公害防止条例など諸法令には違反のないよう努力するが、不測の事故がないとはいえない、④学校が建設された場合、生ずる紛争は、市と教育委員会の責任において処理されたい、というものであった。

その後、これらの工場は四日市の公害の実情調査などを通じて、反対の態度を硬化させていったが、豊中市商工会議所工業連合部会が介入することによって了解が成立する方向に動いた。

しかし、地元数工場は、なお態度を崩さず、学校建設がやむをえないとしつつも、①生ずる問題については市当局が責任をとること、②学校建設にともない企業の発展を阻害しないよう協議会を設置することを要求した（同年9月）。

同年10月になって、市、商工会議所および地元工場間に覚書がとりかわされ、「豊中市立第20小学校公害協議会」が設置されることとなった。

この経過にみられる地元工場経営者の対応は、従来大阪市の外延工業地域として発展し、合併以降も工場立地がすすんできた南部地区の形成過程からいえば、当然予想されたことであった。したがって、この小学校の建設は、地元工場にとっては公害規制による一定の営業の制約条件を課せられることと受けとめられ、その後の住民の運動に少なからぬ影響を与えてゆくことになるのである。

② 校区変更反対運動

この問題は、庄内南小学校区の一部を変更し、千成小学校区にうつすという計画が市教育委員会から出されたことから発生した（70年12月）。

教育委員会の方針は、庄内南小学校では過密化がすすみ、来春には児童収容の限度がくるとして、校区の一部を千成小学校に移し、145人を転校させるということであった。

これに対して地元の住民（庄内大黒町を中心にした地域）は、①一方的な変更計画である、②教育委員会案は地元の実情を無視している、③その場のがれの案で展望がない、④公害地域の学校は縮小するのが理想である、⑤3年までは千成、4年以上は南校では兄弟別々の学校になり、父母の負担と教育上からもよくないとして反発し、1,500名の署名をあつめた。

また、71年1月には「通学地域変更反対住民大会」が250名の参加によってひらかれ、あくまでも教育委員会案の撤回を求め、教育行政の民主化を要求する決議を採択している。

結局、変更は見送られることとなり、地元住民の意向が反映された。

③ 神洲化学公害反対運動

神洲化学工場は、いおうを主原料として写真感光材料、資料、合成樹脂の原料となる重亜硫酸ソーダを製造していた。したがって、多量の亜硫酸ガスが発生していたのである。

戦前から工場周辺には被害があった。71年には地元住民で会社に抗議にゆくなど、公害反対の運動の準備がつみかさねられ、同年1月に「神洲化学公害被害者同盟」が結成された。

その後、数回にわたって工場側と交渉をかさね、市や府が介在することによって、2年以内に移転解決することになったのである。

この運動は、町内自治会とは別の組織を形成してすすめられたことに特徴がある。しかもこの被害者同盟は、「大阪から公害をなくす会」とも連絡しながらこの神洲問題以降も持続的に活動を展開している。

④ 用途指定問題

71年の建築基準法改正にともなって、72年になって豊中市も用途指定がえを計画し、庄内南部地区は従来どおりの工業地域とする案を提案した。

これに対して、地元住民は住居系に指定することを要求して、運動が生じた。他方、地元の工場側は市案賛成の態度をとり、両者の対立が表面化した。

地元住民の運動は、33の町内自治会が結束して2,500名による住民大会がひらかれ、庄内南部工業地域反対市民の会(8,496名)が結成されるなど、近年の運動の中でもっとも大規模に展開されたといえる。

反対陳情のおもなものは、庄内南部工業地域反対市民の会(29自治会、8,496名)、老人クラブ連絡協議会(376名)、神洲化学被害者同盟対策委員会、豊中市南部市民の会(1,404名)、日赤奉仕団庄内南連合会分団長などで、賛成陳情は八興会であった。

反対陳情の内容は、要するに、①今回の指定案は2万人住民の居住の現実と、超過密、公害問題を無視している、②58年より工業地域だからという市の主張はこんにちの土地利用の現実を無視したものである、③地区を一括工業地域に指定するのは暴挙である、④すみよいまちづくりに努力してきたのに、今回の案はこれらの住民自治による活動を後退させるものであるということであった(庄内南部地区の「工業地域指定案」に反対する陳情書、72年12月、庄内南部地区工業地域に反対する市民の会より)。

また、老人クラブの陳情書では、老人などの福祉施設の不足を訴え、工業地域になると福祉施設がより制約されることになると要求している。

これに対して、市の案に賛成の理由は、①56年以来工業地域に指定され、南部地区は名実ともに豊中市の工業地帯に指定され、南部地区は名実ともに豊中市の工業地帯として発展してきた、②住宅地の造成による過密化が進行したが、65年の千成小問題、70年の幼稚園建設問題などにおいて工場としても必要な措置をしてきた、③準工業地域への指定がえは、このような努力が水泡に帰すだけでなく、企業の発展にともなう生産性の向上、拡大にとって由々しき問題である、ということであった。

この運動の結果、南部地区の内部約50ヘクタールを準工業地域に指定されることになったのである。

(2) 住民の運動が提起した課題

庄内南部地区の住民による運動は、校区変更問題や用途指定問題、あるいは浸水問題のいずれにしても、旧庄内町の合併以降の豊中市行政の展開過程と密接に結びついて生起しているといえる。このような運動が都市計画やそのほかの生活環境にかかわる行政に提起している最も基本的な課題は、やはり工業問題であると考えられる。

従来、南部地区は戦前・戦後および合併を通じて大阪市の外延工業地域としての性格を強くしてきた。とくに、合併以降の工場の立地・集積は高度成長期を通じて飛躍的にすすんだ。中小零細企業もこの動向と密接に関連して立地したのである。

これに対して豊中市北部地域では、阪急電鉄や住宅公団（千里ニュータウンなど）による住宅地の造成がすすみ、いわゆる高級住宅地として整備に必要な行政経費が投じられてきた。この経過は、庄内および庄内南部地区住民に市北部との格差意識を形成することになったといえる。南部地区で発生する生活環境にかかわる行政需要に対して、下水処理や公園の整備など、一部の需要への対応がおこなわれてきたとはいえ、公害問題と過密問題の解決はやはり深刻化の方向にあったといえる。

「豊中市総合計画」（１９６９年策定）においても、６０年代の高度成長期の政策方向を転換することができず、南部地区は工業集中地区として位置づけられていた。このことが、また７２年における市の用途指定案にも反映されることとなった。したがって、すでに過密居住지가形成され、そこで生起する生活環境問題への市行政の対応は、場あたりの計画性の乏しいものであったと考えられる。その無計画性は、教育行政においても表面化した。

以上のことから、提起されている課題は、次のようにまとめることができる。

- ① 過密居住地で生起する生活環境整備の行政需要に、市として計画的にどのように対処してゆくか、明確な方針を出すこと。
- ② その場合、工場立地にともなう行政の展開過程を行政機構としても、都市計画としても本格的なみなおしが必要となる。
- ③ さらに、このことは旧庄内町の合併以降の行政手段配置の経過総括のうえに立った計画が求められている。

(3) 住民の運動の担い手の推移

庄内南部地区における住民の運動は、地区の現実を反映していわば自然発生的に生起した。そしていずれの運動においても、「上」からの計画のおしつけに対抗し、地区の生活や営業の現実を反映した住民の要求を基礎にした住民間の結合関係が創造されているところに特徴がある。

このことは、５５年頃までは地主や旧農家層が、社会的にも経済的にも影響力を形成したのに対し、その後の工業を中心とした地区の形成にともなって多数の労働者と零細企業者が来住し、社会的な影響力を蓄積していったのに対応している。

住民の多数が、借家や借地といった所有の状態にあったことは（もっともこの不動産の所有形態は、そこで展開される労働および経営過程のひとつの表現であるが）住民自身が労働や経営で生ずる諸矛盾の解決を求めることを基本にしながら、生活環境問題を解決していこうとする重要な契機となっているであろう。しかもこの過程は、より民主主義的な地域共同体をたえず指向していたといえる。

この事実、神洲化学の公害問題、用途指定問題などを通じてより明確にうかがいあがってくる。

たとえば、神洲問題においては、町内自治会が地縁的な性格をもった組織であるのに対して、被害をうけている住民すべてが、地区の労働者も含めて運動を展開したし、用途指定問題においても、零細自営者や従業員それぞれが自立的な要求ををかけて運動に参加した。

庄内南部地区の形成が、工業立地と結びついた零細自営者層と工場労働者の蓄積をすすめ、かつ大阪市内などに通勤する労働者の流入をすすめた。住民の運動は、このような傾向のもとで、まずその内容においてより民主主義的な結合関係を不可避的に求めていたといえる。

5. まちづくり運動期（１９７２年以降）

ここでは、①過去のいわば自然発生的な住民の運動が、より組織的・系統的な運動としてのまちづくり運動に発展してゆく可能性とその条件について、および、②これに対応する行政の展開過程とその方向について考

察することにする。

(1) 住民による主体的なまちづくり運動の可能性と条件

住民運動激動期における住民の運動は、概していえば、南部地区の過密と工住混在問題の深刻化の現実を反映して、行政による「上」からの計画に対する批判として生じた。したがって、地区住民の中には、①市北部地域との格差意識、②南部地区ではもっぱら工場立地に対応した行政の配置に対する批判が根づよく形成された。

ところで、これら住民の運動は、65年前後は自然発生的に生じたものであった。しかし、この激動期の後半にいたって、神洲化学の公害問題や用途指定問題などを通じて、従来商店経営者などの自営業者が主体的な運動母体であったのに対し、しだいに零細工場経営者や地元就業の労働者が自立的な要求を軸にして運動に参加してくるようになったことは、①この南部地区の住民の運動が、組織的には町内自治会に立脚しつつも、自営業者や労働者の各階層の組織化を求めるようになってきていること、②したがってこの各階層の労働や経営過程で生ずる諸矛盾および生活環境問題の統一的な解決を指向する必要性がいよいよたかまってくることを示すものであるといえる。

このような南部地区住民の運動を考えると、「庄内南部地区再開発協議会」（以下「協議会」という）が南部地区のまちづくりの住民による推進母体として発足し、活動が開始された（73年）ことは、従来の住民の運動の力量を、住民の諸階層の要求にねざして、より組織的に発展させねばならないという重要な課題が登場したことを示す。

いままでの住民の運動が、主として「上」からの計画に対して対抗する防衛的な性格がつよかったのに対し、このまちづくりは地区住民の要求にねざしてすすめる創造的な事業であることに特徴があるといえる。そのことは同時に、地区住民がより民主主義的な住民間の一定の規律にもとづいた結合関係の創造をおしすすめる。神洲化学の公害問題や用途指定問題で生じた運動はこの可能性をうらづけるものとして評価されるのである。

「協議会」を中心にした住民によるまちづくりが、住民の自覚と意識をより発展させ、地区の統治能力をより蓄積してゆくためには、行政とそれをささえる自治体労働者のいわば公務労働組織が、このまちづくりの運動に意識的に参加してゆくことが不可欠であろう。この課題はこんにちのまちづくりの共通の問題として登場しつつあるのが現状であるといえる。

(2) 行政の展開過程とその方向

豊中市は、1955年に旧庄内町を合併し、その後の高度成長期をへて形成された過密と公害の庄内地域は、市行政の重要課題として登場してきた。

73年に「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」（基本計画）が策定され、庄内地域の再開発に本格的に着手することとなった。この計画は、庄内地域にとっては合併以来はじめてとりくまれる総合的な行政の展開方向を示すものとして歴史的なものであるといえる。

74年に庄内再開発室が設置され、「協議会」の事務所が現地に配置されるなど、行政の配置もより整備されたものとなった。この意味では、行政がこのまちづくりの歴史的な課題に根をおろして、過密問題をかかえる市町村の先駆としての役割をはたしていることは事実である。

しかし、この事業が長期にわたり、かつ、各方面に関係したより総合的な行政の計画的な蓄積が求められていることを考えると、こんご企画部門および事業部門との連携がますます重要になってくると考えられる。しかも、この事業はかなりの財政需要として、はねかえってくるわけで、このことは、市の財政計画だけでなく、府や国の制度的なうらづけを求めざるをえない。したがって、豊中市、議会および住民が統一的な政策展開をもとめてゆく方向を指向しないわけにはいかないといえよう。

そのうえで、技術面や行財政・地方自治の現実になぞした必要な力量をまちづくりへ投入・蓄積すること

が、行政としてはたすべき重要な任務としてうかびあがってきているといえる。

地区住民が、まちづくりに自覚的、意識的に参加し、統治・管理の能力をたかめてゆくためには、このような行政の参加が不可欠である。しかもそれは組織的・系統的に追求されることが必要であろう。

第9章 居住者の階層構成

第1節 住民階層の設定

住民の要求にねざし、住民の主體的な力量によってすすめてゆくまちづくりでは、地区を通じてたえず生起する矛盾・対立を明らかにし、これに対抗するまちづくりの主体（にない手）を形成してゆくことが不可欠である。

そこで、ここでは目的として第1に地区形成過程の中でどのような住民の諸階層が構成されてきたか、第2にその諸階層が地区でくらしをたててゆくうえで、労働、経営もしくは近隣生活などを通じてどのようなまちづくり要求を形成しているか、第3に、住民がまちづくりの要求を顕在化させ、より主體的にまちづくりに参加する条件、すなわち主体形成の条件についての分析の3点をあげた。

庄内南部地区のまちづくりがスタートしてからほぼ1ケ年経過している。そこで、次のような質問項目でアンケート調査を実施した。

①現在すすめられている住民参加の方法に対する評価、②過去の住民運動への参加状況、③住民によるまちづくりについての期待、④住工混合問題、過密問題解決への要求、⑤近隣コミュニティへの参加などである。

調査は、庄内南部地区（豊中市大黒町、千成町、三和町、島江町、神洲町）の約6,000世帯から、5分の1を抽出し、配票・留置自記法で実施した。

配票・回収は、調査員がおこない、記入もれは回収時にききとりをおこなって補足した。

配票1,053票に対し、有効回収票は953票で、調査実施期間は、1974年12月13日から23日まで10日間である。

まず、「住民階層」設定の方法とその根拠について述べる。

1. 住民階層設定の指標

次の3つの指標を用いて「住民階層」をとり出す。世帯主について①地元就業であるか、地区外で就業しているか、②地元工場で就業しているか否か、③自営であるか否か。

以下、3つの指標について説明する。

(1) 地元就業であるか地区外就業であるか。

今回のアンケート調査（5分の1抽出）によれば、南地区の全就業者中、地元就業者は33.4%を占めている。労働者（自営業主と専門・技術、管理職を除く）についてみれば、全労働者の29.9%が地元就業であり、地元産業が地区住民に与える就業の機会の比重は大きいといえる。

地区の形成過程と地元就業者層を対比して考える。旧地主、旧自作農、あるいは農地改革を経て零細自作農として創設された旧小作農は、スプロールによる市街化の波の中で住宅経営に乗り出さざるを得なくなった。地区の小規模工場の経営者は、1950年代後半および高度成長期に、地価の安さ、大阪市内の東淀川区などの工業地帯との近接性などの立地条件のよさから経営をはじめた。またスプロール期に大量に供給された住宅の居住者のニードを背景に、あるいは大量の建設需要により、商店自営層あるいは建設業自営層が来住した。そして、地元産業の従業員が、スプロール期以降の低家賃、低価格住宅の供給と地元産業が供給

する就業の機会との両者により来住した。

以上の地元就業者にとって、地区の産業は暮らしをたてていく経済的基盤となっており、緑道整備や住・工混合および過密の解消などのまちづくりが、経営や労働を通じた、地区における住民の地域生活要求に根ざしてすすまざるをえないことから、まちづくりの動向へ深い関心を持っていると思われる。またこれらの層は、コミュニティレベルにおいてまちづくりに対する住民要求のより民主主義的な発展をうながす契機をつくり出し、やがては労働経営を通じた個人と個人、集団と集団の人間関係を創出してゆくようになるであろう。

一方、地区外に職場を持っている人たちは、高度成長期に、低湿地という自然条件のところに相対的に低家賃、低価格で供給された住宅と、大阪市などへの通勤の便利さを求めて来住した。地元就業者層とちがって、くらしの経済基盤を地区外に持っているものの、住宅の高価格化、あるいは公共住宅供給の不足により、住み替えステップにのれず、家族数の増大による住宅の狭小過密化、あるいは過密居住地での生活諸施設の不足、災害時への不安などから困窮感を深めていると思われる。したがって、まちづくりでの公園、保育所、防災緑道、公共住宅の建設などの事業への要求と関心はつよいと思われる。

(2) 地元工場で就業しているか否か。

南地区の工場は、①戦前、そして特に戦後に一貫した工業優先の形成過程のなかで立地が進み、②同時に 1955 年以降、急速に増加した南地区住民に就業の機会を供給してきた。そこで①、②を詳しくみる。

① 工業優先の形成過程

南地区工場の工場数の推移（表 9-1）および、工場の移動状況（表 9-2）、そして工場の地域分布（表 9-3）をみる。

表 9-1 南地区工場の工場数と従業員の推移

（上段は実数、下段は構成比）

工場数・従業員 年度	工場数			南地区工場従業員数			備 考
	豊中市	庄内地域	庄内南地区	計	男	女	
1) 1960 年	487 (100.0)	257 (52.8)	112 (23.0)	5,008 (100.0)	3,769 (75.3)	1,234 (24.7)	南地区工場、1 工場当り出荷額は市平均の約 2.2 倍
2) 1972 年		401	130	5,333 (100.0)	3,473 (64.4)	1,860 (34.9)	

1) 1960 年工業統計 2) 1972 年工業統計 < > 内は 1972 年事業所統計

用地があった」、「道路による輸送条件がよい」、「地価が安い」、「大消費地に近い」、「公害の心配がない」などの工場立地誘因により、豊中市に工場が進出した。

そして、1960 年には 100 余りであった南地区の工場は、家族労働力中心の小零細工場まで含めると、180 余（1972 年）まで増えた。この間、転業・廃業した工場が多いこと（表 9-2）を考えると、

高度成長政策のはじまる 1960 年の南地区の工場数は豊中市全体の約 4 分の 1（庄内地域では約 2 分の 1）を占め、かつ 1 工場当り出荷額は豊中市平均の約 2.2 倍であった（表 9-1）。また、市町村合併以前の旧市町村別にみれば、旧庄内町の工場数は他の市町村を大きく上回っている（53%）。すなわち、庄内地域は豊中市の工業集約地区であり、南地区にはより規模の大きい工場の立地が進んでいた。高度成長期にはいと「まとまった

表 9-2 南地区工場の移動状況（1968～1971 年）

	新設・転入	転 出	転業・廃業	全 工 場
件 数	68	27	14	177

注）豊中市庄内南部地区における工場立地、就業および跡地利用について（大阪経済 1974 年 11 月）

註）「豊中市総合計画」、「工業立地の誘因、現況等に関する実態調査（大阪府商工部、1968 年）」の豊中市分の集計についての分析より抜粋。

表9-3 旧町村別工場統計（1961年）

地域	庄内	小曾根	中豊島	南豊島	豊中	新田	熊野田	麻田	桜井谷	計
工場数	315	75	54	20	89	5	11	23	7	600
構成比	52.5	12.5	9.0	3.3	14.8	0.8	1.8	3.8	1.2	100.0

注）豊中市工場名簿による。

統計上での増加以上に工場が立地してきたことがわかる。

一方、行政は、1938年の工場立地と結びついた神崎川の改修工事、1951年の工業地域指定、1969年の「豊中市総合計画」での「工場群は三国塚口線以南に集め」という方針、1972年の用途地域指定と、一貫して南地区を工業集約地区として位置づけてきた。

このような工業優先の形成過程では、地区の

生活環境整備を考えた行政需要には対応がほとんどなかったのが現実である。

② 就業の機会の供給

南地区工場の従業員数の経年変化をみる（表9-1）。1960年の約5,000人から、1972年には約5,300人に約300人増えているが、男女別に変化をみると、男子従業員は減少しているのに対して、女子従業員は1.860と約1.5倍に増え、従業員総数に対して25%から35%へと比重を増している。さらに、従業員の居住地の地域分布（表9-4）をみると、南地区居住者の割合が高く、全就業者中37%が南地区に居住している（庄内地域では49%）。南地区に居住する男子従業員は25%とやや少ないが、女子従業員では60%を占める（庄内地域では74%）。この傾向は小規模工場でより強く、30人未満層ではほぼ50%強（庄内地域では60%強）をしめている。以上のように、南地区の工場は婦人労働者のような低賃金労働者への依存を強めつつ、南地区の少なからぬ住民に就業の機会を与えてきたことがわかる。

表9-4 従業員の男女別・雇用形態別・規模別地域分布

()内は%

従業員 地域	男女別		雇用形態別			従業員規模別						計
	男	女	家族	常雇用	臨時パート	0～3	4～8	9～28	30～99	100～299	300人以上	
同一棟 同一敷地	186 (5.4)	76 (4.1)	75 (50.3)	185 (39)	2 (0.5)	26 (30.2)	38 (12.5)	60 (108)	62 (6.3)	75 (5.9)	1 (0.0)	262 (4.9)
庄内南部	692 (19.9)	1,037 (55.8)	29 (19.5)	1,496 (31.3)	204 (51.6)	34 (39.5)	126 (41.5)	224 (40.4)	338 (34.2)	410 (82.5)	597 (27.9)	1,729 (32.4)
庄内地域	363 (10.5)	254 (13.7)	7 (4.7)	493 (10.3)	117 (29.6)	7 (8.1)	36 (11.8)	58 (10.5)	117 (11.8)	250 (19.8)	149 (7.0)	617 (11.6)
豊中市	590 (17.0)	157 (8.4)	14 (9.4)	695 (14.5)	38 (9.6)	2 (2.3)	39 (12.8)	59 (10.6)	115 (11.6)	145 (11.5)	387 (18.1)	747 (14.0)
隣接区市	477 (13.7)	95 (5.1)	12 (8.1)	546 (11.4)	14 (3.5)	5 (5.8)	33 (10.9)	55 (9.9)	77 (7.8)	184 (14.6)	218 (10.2)	572 (10.7)
大阪市	371 (10.7)	70 (3.8)	1 (0.7)	434 (9.1)	6 (1.5)	2 (2.3)	18 (5.9)	35 (6.3)	87 (8.8)	43 (3.4)	256 (12.0)	441 (8.3)
その他	794 (22.9)	171 (9.2)	11 (7.4)	936 (19.6)	18 (4.6)	10 (11.6)	14 (4.6)	63 (11.4)	192 (19.4)	155 (12.3)	531 (24.8)	965 (18.1)
計	3,473 (100.0)	1,860 (100.0)	149 (100.0)	4,785 (100.0)	395 (100.0)	86 (100.0)	304 (100.0)	554 (100.0)	988 (100.0)	1,262 (100.0)	2,139 (100.0)	5,333 (100.0)

注）前出、大阪経済1974年11月より

- 以上の事実をみると生活環境整備への要求は地区全住民にわたって根強く存在するといえ、地区内の工場自営者やその従業員の地元工場で就業している少なからぬ住民は、「地区は工業優先である」との意識を形成しており、この意識が生活環境整備への要求を顕在化させる障害となり、用途指定問題などを通じて他の階層の住民との間に対立的な意識を形成している。この意味で、地元工場で就業しているか否かを重要な指標としてとりあげた。
- (3) (地元就業者について) 自営であるか否か。

地区住民のなかでも、地家主、工場や商店などの自営者層は、大半が零細な経営であり、居住環境悪化にともなう購買力の低下、駅周辺の市場やスーパーの進出による圧迫、また下請小零細への不況のしわよせ、住宅経営条件の低下などによる経営困難に直面している。したがって関心度もたかい。

2. 住民階層の構成

以上の3指標により、地主・家主層（以下、地家主とよぶ）地元工場自営者層（以下、地工自）、地元販売サービス・運輸通信・建設自営者層（以下、地商自）、地元工場従業員層（以下地工従）、地元販売サービス・運輸通信・建設従業員層（以下、地商従）、地区外就業者層（以下、外通勤）、とに区分し、さらに外通勤は外工従（地区外工場就業者）と外商従（地区外販売サービス・運輸通信・建設業就業者）に分けた（表9-5）。

表9-5 住民階層の構成

住民階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外通勤			他・不明	計
						小計	外工従	外商従		
サンプル数	6	37	85	115	63	585	279	306	63	953
構成比(%)	0.6	3.8	9.0	12.0	6.6	61.3	29.2	32.1	6.3	100.0

第2節 住民要求の基盤

1. 住民階層の就業状態

ここでは、まず昭和45年（1970年）国勢調査（以下、45国調と呼ぶ）および過去の庄内地域を対象とした調査から、地区住民の職業構成をみる。つぎに住民階層に対応して、世帯主について、①従業上の地位、②職業、③勤務先の規模、④勤務先の所在地、⑤年齢、⑥収入の6つの指標について分析する。これらの指標は、地区住民の要求を基本的に規定し、労働・経営のこんごの推移を予測するうえで重要である。

(1) 南部地区住民の職業構成

① 地区全就業者の就業状態

45国調（ただし、国調という南部地区には、本報告でふれる町丁以外に日出町を含む）における南部地区の15歳以上全就業者について、産業別に分布をみて、労働者層については、「ホワイト・カラー」、「生産的労働者」、「不生産的労働者」にそれぞれ対応させて、「職員」、「生産工程従事者」、「販売・サービス従事者」の分類を行なった（表9-6）。

これから、以下の3点が注目される。第1に、雇人のない業主層のうち、製造業が50.5%、卸・小売およびサービス業が47.1%であり、生産部門（建設・製造業・運輸通信業）のウェイトが大きい。これは、自営業主全体についても同じことがいえる。第2に、労働者層の中で、「職員」、「生産工程従事者」、「販売・サービス従事者」の割合は、それぞれ、22.0%、66.8%、10.7%であり、ここでも「生産工程従事者」が圧倒的に多い。第3に、雇人のない業主は、雇人のある業主の約2倍で、零細自営業主の多いことが目立っている。

② 職業構成からみた南部地区の特徴

世帯主について、庄内地域を対象とした過去の調査、および大阪市内の工・住混合地区である九条南、

姫島の2地区と比較する(表9-7)。

さきの国調の分析でも明らかになったように、世帯主は「生産工程従事者」が、庄内地域のなかでも多い地区であり、実に約50%を占めている。また九条・姫島地区の約2分の1である。住民の構成からみるなら、「生産的労働者」の集住地として地区を性格づけられよう。

つまり、①南地区は、ブルーカラー労働者の割合が高い庄内地域においても、とくにその割合が高い。②居住者中、生産部門、運輸の自営業主の割合が7%であり、工住混合地区であっても、大阪市内の工・住混合地域とは性格を異にし、居住地としての性格が濃い。したがって、工・住混合地域といっても居住地内の工場分布の密度は大阪市内とくらべてたかくなく、多数の労働者は地区内の中大規模工場や地区外に通勤するタイプが多い。

表9-6 地区全就業者の階層構成

産業 雇用形態と職業	産業別				計
	建設 製造 運輸 通信	卸売 小売	サー ビス	その他	
役員層	188 (67.6)	62 (22.3)	24 (8.6)	4 (1.4)	278 (100.0)
自営業主層 小計	1,148 (50.2)	804 (35.2)	386 (16.9)	48 (2.1)	2,286 (100.0)<100.0>
うち 雇人のある 業主層 雇人のない 業主層 家族従業者層	321 (62.8)	105 (20.5)	75 (14.7)	10 (2.0)	511 (100.0)<22.4>
	553 (50.5)	803 (27.7)	212 (19.4)	26 (2.4)	1,094 (100.0)<47.9>
	274 (40.2)	296 (43.5)	99 (14.5)	12 (1.8)	681 (100.0)<29.8>
労働者層	6,110 (71.3)	1,220 (14.2)	742 (8.7)	452 (5.3)	8,522 (100.0)<100.0>
うち 職員層 生産工程 従事者層 販売・サービス 従事者層	687 (88.5)	704 (39.5)	393 (22.0)	α	$1,784+\alpha$ (100.0)<20.8>
	5,423 (100.0)	0	0	β	$5,423+\beta$ (100.0)<63.3>
	0	516 (59.5)	349 (40.2)	γ	$868+\gamma$ (100.0)<10.1>
産業別就業者	7,446 (66.9)	2,086 (18.7)	1,152 (10.3)	504 (4.5)	11,136 (100.0)

(2) 住民階層別の就業状態

① 職業、従業上の地位(表9-8)

地工自 — 南部地区工場を対象とした調査団によりたしかめられているように東淀川区(旧区域)、西淀川区からの工場自営者、あるいは工場労働者が地工自として形成されてきた。表より製造業の自営業主、労働者はそれぞれ52例、299例、計351例であり、世帯主の37%を占める工場就業者351例中、14.8%を自営業主が占めている。

地工従 — 地商自の業種のうちわけを表9-8よりみると、82例中、47例が販売サービス業(54%)、21例が建設業(25%)、14例が運輸・通信業(17%)で、販売サービス業が過半を占めるが、生産運輸部門の占める割合

表9-7 世帯主職業構成比 (%)

職業 地域	自 営 業 主	専 門 管 理 技 術	一 般 事 務	販 売 サ ー ビ ス	運 輸 通 信	技 能 工	単 純 労 働 者	無 職	不 明	会 社 員	計
(1) 庄内地域 1970年	14.7	8.3	18.4	13.8	5.7	30.1	0.9	2.0	6.1	—	100.0
(2) 庄内地域 1972年	17.6	5.1	10.6	7.6		31.6		5.2	4.5	17.8	100.0
南地区 1974年	17.3	7.0	8.9	7.7	8.9	40.6	2.6	2.9	1.5	—	100.0
九条南(3) ・姫島 1969年	33.5	7.3	20.2			32.1		1.8	1.8	—	100.0

- (1) 「庄内地域基本調査報告書」(庄内地域からモデル地区を選んでの調査)
- (2) 「豊中市庄内地区における住宅改善と住宅経営に関する調査研究」(庄内全域から20分の1抽出調査)
- (3) 「大阪市内工住混合地域における中小工場と住宅の立地条件」

(注) 豊中市庄内南部地区における工場立地、就業、および跡地利用について(大阪経済)

も多い。

地商従 — 64例中、建設・運輸通信業がそれぞれ24、12例、販売サービス、専門・技術・管理、一般事務がそれぞれ17、4、7例で、この層においても生産運輸部門のブルーカラー労働者が多い。また、9人未満が56%で、外商従と比べると、小零細企業の従業員が多い。

外工従 — 建設(56例)、運輸・通信(73例)のブルーカラー労働者が多く(47%)、半数近い。流通部門の販売サービス、一般事務は36%(102例)である。

② 世帯主の勤務先規模(表9-9)

地工自 — 地工自は94%が9人以下の規模の零細経営であり、1972年の大阪府工業統計調査(以下工業統計)の南地区の事業所規模と比べると(表9-9)、比較的規模の大きい工場経営者は地区外居住をしているのがほとんどである。

表9-8 住民階層別世帯主職業

階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	地元就業A 割合	合計
自営業主計	6	87	82			15	28	8	125 (75.8)	166 (17.5)
うち		87				14		1	87 (71.2)	52 (5.5)
製造業										
運輸・通信業			14				7		14 (66.7)	21 (2.2)
建設業			21				7	1	21 (72.4)	29 (3.1)
販売サービス			47			1	9	1	47 (81.0)	58 (6.1)
地主・家主	6								6 (100.0)	6 (0.6)
専門・技術・管理			8	9	4	21	28	2	16 (23.9)	67 (7.0)
労働者計				101	57	248	248	12	158 (28.8)	549 (57.6)
うち				98		206			98 (31.1)	299 (31.4)
製造業					12	8	78	4	12 (13.1)	92 (9.7)
運輸・通信業										
建設業				1	24	1	56	4	25 (29.1)	86 (9.0)
単純労働者				2	8	2	17	1	5 (20.0)	25 (2.5)
販売サービス					17	5	51	1	17 (22.9)	74 (7.8)
一般事務				5	1	26	51	2	6 (7.0)	85 (8.9)
その他				1	1		5	1	2 (33.3)	6 (0.6)
無職								28		28 (2.9)
不明				4	2		1	15	6 (27.3)	22 (2.4)
計	6 (0.6)	87 (3.8)	85 (9.0)	115 (12.0)	64 (6.6)	279 (29.2)	306 (32.1)	61 (6.3)	307 (82.4)	958 (100.0)

(A)は合計に対する地元就業者の構成比%

表9-9 住民階層別世帯主勤め先規模

(下段は構成比%、計は不明を含む)

階層	規模	1~3	4~9	10~29	30~99	100~300人	300人以上	計
事業所数								
大阪府	*	31.3	40.2	19.7	6.6	1.7	0.6	100.0
南地区	*	20.9	89.0	23.1	10.7	4.0	2.3	100.0
地工自		28 (75.7)	7 (18.9)	1 (2.7)	1 (2.7)	—	—	32 (100.0)
南地区規模別従業員数								
地工自		1.4	7.7	10.8	18.0	23.0	39.0	100.0
地工従		7 (6.1)	24 (20.9)	28 (20.0)	25 (21.7)	11 (9.6)	21 (18.3)	115 (100.0)
大阪府規模別従業員数								
外工従		4.0	14.2	18.9	19.7	16.6	26.6	100.0
地商自		20 (7.2)	31 (11.2)	57 (20.6)	52 (18.8)	87 (32.4)	67 (24.2)	279 (100.0)
地商従		59 (68.6)	17 (19.8)	7 (8.1)	1 (1.2)	—	—	84 (100.0)
外商従		18 (29.0)	17 (27.4)	15 (24.2)	7 (11.3)	1 (1.6)	1 (1.6)	68 (100.0)
外工従		46 (15.1)	48 (14.4)	66 (21.7)	48 (15.8)	28 (9.2)	50 (16.4)	306 (100.0)

* 1972年大阪府工業統計

地工従 — 4~29人の規模の中小工場の従業員が多く、地工従は、地区外から通勤する地区内工場従業員より小規模な工場に勤めている。

地商自 — 9人以下の規模の零細経営が大半(87%)である。

地商従 — 9人以下の規模である人が56%で、外商従と比べて、小零細な産業の従業員が多い。

外工従 — 大阪府と比べると、3人以下の零細工場やや多いが(7%)、ほぼ大阪府下とよく似た分布をしており、300人以上の規模の工場に約4分の1が勤めている。

外商従 — 9人以下が29%(89例)、29人以下が50%(155例)と小規模産業の従業員が多い。

③ 勤務先の所在(表9-8、表9-9)

地元就業者は、労働者で158例(労働者総数549例に対して29%)、専門・技術・管理および自営業主を含めると307例(世帯主

総数 953 例に対して 32%) に達している。労働者について、業種別にみると、製造業 (31%)、建設業 (29%) での地元就業者の多さが顕著である。このことから、工場優先の地区の形成過程のなかで、工場が供給する就業の機会により労働者が流入してきたこと、および、スプロール、高度成長期における急激な市街化の波がもたらした木造住宅の建設とともに建設労働者が来住してきたことがわかる。

外通勤の勤め先をみると (表 9-10)、約 3 分の 1 が豊中市 (庄内地域を含む) と大阪市の隣接 3 区 (東淀川、西淀川・淀川区) への通勤者であり、大阪市 (前出 3 区以外) と尼崎市への通勤者を加えると、ほぼ 3 分の 2 を占める。これは外工従でより顕著である。つまり 40% 余りが、豊中市および隣接 3 区への通勤者であり、南地区の居住地としての立地条件のよさを示している。

④ 世帯主年齢 (表 9-11)

1968 年の「庄内地域基本調査報告書」
(以下基本調査)、1972 年の「豊中市

表 9-10 外 通 勤 勤 め 先

(上段は実数、下段は構成比)

階 層	勤め先	庄内地域	豊中市	東淀川 淀川区	大尼 阪崎市	大 阪府	他	計
外 通 勤	外工従	28 (8.1)	18 (6.6)	70 (25.0)	90 (32.4)	61 (21.7)	17 (6.1)	279 (100.0)
	外商従	18 (5.9)	25 (8.3)	39 (12.8)	129 (42.1)	40 (13.1)	55 (18.0)	306 (100.0)
	計	41 (7.0)	43 (7.4)	109 (18.6)	219 (37.4)	101 (17.3)	72 (12.3)	585 (100.0)

表 9-11 住 民 階 層 別 世 帯 主 年 齢

(上段は実数、下段は構成比、計は不明を含む)

階 層	年 齢	29歳	30～ 39	40～ 49	50～ 59	60～	計
基本調査	1968年	20.8	39.6	18.7	9.7	7.6	100.0
	改善経営調査1972	18.0	36.5	24.7	10.2	9.1	100.0
今 回 の 調 査	地 区	106 (11.1)	320 (33.6)	314 (32.9)	157 (14.4)	76 (7.1)	953 (100.0)
	地家主				2 (33.3)	4 (66.7)	6 (100.0)
	地工自	2 (5.4)	10 (27.0)	16 (43.2)	5 (13.5)	4 (10.8)	37 (100.0)
	地商自	6 (7.0)	19 (22.1)	33 (36.4)	16 (18.6)	11 (12.8)	85 (100.0)
	地工従	15 (13.1)	42 (36.5)	33 (28.7)	18 (15.7)	7 (6.1)	115 (100.0)
	地商従	13 (20.6)	27 (42.9)	16 (25.4)	3 (4.8)	4 (6.3)	63 (100.0)
	外工従	20 (7.2)	103 (36.9)	94 (33.7)	50 (17.9)	12 (4.3)	279 (100.0)
	外商従	41 (13.4)	108 (35.3)	33 (35.3)	16 (10.6)	— (5.2)	306 (100.0)
	他	9 (14.3)	11 (17.5)	14 (22.2)	10 (15.9)	17 (27.0)	63 (100.0)

庄内地域における住宅改善と住宅経営に関する調査研究」(以下、改善経営調査)での世帯主年齢と、今回のアンケート調査の結果を比較する(表 9-11)。68 年では 30～39 歳中心 (40%) であり、かつ 20～29 歳の若年者も 21% と多く、以降、スプロールが終了したとはいえ、人口流出が依然として多いなかで、中年の世帯主が増え、72 年では、30～39、40～49 歳の世帯主が約 3 分の 2 を占めている。72 年では、20～29 歳の若年の世帯主は 11% にすぎず、若年労働者の流入は減少しているといえる。

住民階層別に世帯主年齢をみる。

地商自 — 40 歳台 (36%) を頂点に 30 歳台、50 歳台が約 20% ずつである。20 歳台から 30 歳台のうち早く来住したため、やや高齢化している。

地工自 — 40 歳台 (43%) が多く、50 歳以上も 20% 数% いるが、30 歳台 (27%) と 40 歳台で 60% を占める。

地工従 — 30 歳台 (37%)、40 歳台 (29%) が多いが、50 歳台 (16%) の多いのが特徴的である。高度成長期以降の同時期に来住した地商従と比べると、50 歳台の世帯主は約 3 倍であり、かつ 60 歳以上の世帯主はほぼ同じ (6%) である。すなわち、地工従のなかには、地区工場の就業の機会を求めて来住した中・高年の工場労働者が少なくない。このことは、地区内工場がくらしの経済基盤として

ふかく根をおろしていることを示している。

地商従 — 高度成長期以降、急速に著積され、依然として流入が続くこの層は、30歳台（43%）、20歳台（21%）が多く、最も若い階層である。40歳（25%）が最も少ない層である。

外通勤 — 外工従、外商従ともに30歳台、40歳台がほぼ30数%ずつ、両者で70%と大半である。両者の相異は、外工従では50歳台が多く（18%）、外商従では29歳以下が多い（13%）ことである。職住近接性の強い外工従は、60年代以降、長期にわたって居住し続けているとみられ、それだけ生活環境改善への要求もつよいと思われる。

⑤ 世帯主収入および世帯収入（表9-12）

世帯の収入を、世帯主収入（以下、世収）と世帯全収入（以下、全収）とに分けて、住民階層別にみる。

世収は、地工従、地商従、外工従、外商従の4層では、150～199万、200～249万の収入階層が多く、それぞれ、20%前後をしめる。一方地工自、地商自の2層は、200万以上で、それぞれ48%、42%である。世収150万未満の収入階層に着目すると、地工自（27%）、地商自（30%）、地工従（36%）、地商従（41%）、外工従（20%）、外商従（27%）で、地元就業層は概して低収入階層の占める割合が高い。100万未満ではさらに顕著で、地工従（17%）、地商自（16%）、地商従（21%）を外工従（7%）、外商従（11%）と比べると、その労働の不安定さがわかり、工場の地区を離れての移転などの就業条件の変化に対応できない人が、地元就業者に多いと思われる。

全収については、地工自、地商自の2層とも世収よりやや上の収入階層に移行している程度である。地工従、地商従でも、同

様にやや上層に移行している。これは、①就業している子弟が少ないこと（地工自、地商自では、家族従業員例が多いため）、②乳幼児あるいは学齢期にある子弟のいる世帯の主婦が就労していないことによる。外通勤では、収入の増加がよく似た傾向を示している。すなわち、低収入層の減少に比べて、250万以上の収入層の増加が顕著である。この傾向は、来住の時期が早かった外工従でより顕著である。子弟の成長による就労と、労働の機会を求めている主婦の就労が可能になったことによる。

このように、来住の遅かった住民階層ほど、主婦の労働率が低くなり、職住近接の維持や主婦の就労への要求を地区内で求めざるをえない傾向にあると思われる。

表9-12 住民階層別世収、全収

（上段は実数、下段は構成比）

収入		49万	50 1 99	100 1 149	150 1 199	200 1 249	250万 1	不 明	計
階層	世収	—	1 (16.7)	1 (16.7)	—	2 (33.3)	1 (16.7)	1 (16.7)	6 (100.0)
	全収	—	—	1 (16.7)	—	—	4 (66.7)	1 (16.7)	6 (100.0)
地主	世収	—	4 (10.8)	6 (16.2)	9 (24.3)	11 (29.7)	7 (18.9)	—	37 (100.0)
	全収	—	3 (8.1)	6 (16.2)	9 (24.3)	11 (29.7)	8 (21.6)	—	37 (100.0)
地工自	世収	2 (2.3)	12 (14.0)	12 (14.0)	18 (20.9)	15 (17.4)	20 (23.3)	7 (8.2)	85 (100.0)
	全収	2 (2.3)	11 (12.8)	11 (12.8)	14 (16.3)	14 (16.3)	26 (30.2)	8 (9.4)	85 (100.0)
地商自	世収	1 (0.9)	19 (16.5)	21 (18.3)	28 (24.3)	22 (19.1)	20 (17.4)	4 (3.5)	115 (100.0)
	全収	1 (0.9)	12 (10.4)	13 (11.3)	22 (19.1)	30 (26.1)	28 (24.4)	9 (7.8)	115 (100.0)
地工従	世収	4 (6.3)	9 (14.3)	13 (20.6)	19 (30.2)	9 (14.3)	7 (11.1)	2 (3.2)	63 (100.0)
	全収	4 (6.3)	7 (11.1)	9 (14.3)	25 (39.7)	7 (11.1)	9 (14.3)	2 (3.2)	63 (100.0)
地商従	世収	—	12 (4.3)	45 (16.1)	71 (25.4)	65 (23.3)	70 (25.1)	16 (5.2)	279 (100.0)
	全収	1 (0.4)	7 (2.7)	29 (10.4)	59 (21.1)	48 (17.2)	117 (41.9)	18 (6.5)	279 (100.0)
外工従	世収	3 (1.0)	18 (5.9)	65 (21.2)	80 (26.1)	62 (20.3)	64 (20.9)	14 (4.6)	306 (100.0)
	全収	3 (1.0)	15 (4.9)	55 (18.0)	59 (19.3)	56 (18.3)	100 (32.7)	18 (5.9)	306 (100.0)
外商従	世収	19 (2.0)	82 (8.7)	170 (18.0)	227 (24.0)	187 (19.8)	192 (20.3)	67 (7.1)	953 (100.0)
	全収	16 (1.7)	62 (6.5)	132 (13.9)	196 (20.6)	167 (17.6)	299 (31.4)	79 (8.3)	953 (100.0)

2. 主婦の就業

地区全体では、29.8%（夫婦のいる世帯、830世帯に対して）の主婦が、パート・常雇用・家族従業員

・内職の労働形態で就業している。このように、就業している主婦が多く、主婦も、世帯のくらしの経済的基盤を支えている現実がうかがわれる。したがって、まちづくり要求をみていくうえで、安定した雇用あるいは保育所などの主婦が働ける条件づくりの要求をみのがせない。

そこで、主婦の労働形態別にその勤め先の所在および収入を住民階層ごとに分析する。

(1) 主婦の就業（表9-13、表9-14）

就業している主婦全体について、労働形態別にその勤め先をみる（表9-13）。内職あるいは家族従業員は当然、勤め先が自宅および南地区が大半を占める。パートと常雇用を比べると、ともに地区あるいは地区周辺に職場が限定されているが、とくにパートでは、70%が庄内地域内で就業している。絶対数においても、パートの主婦は、主婦就業者の3分の1強を占め、主婦の就業の機会を求める要求は強いと思われるが、就業条件は不安定である。

収入をみると（表9-14）、常雇用でも50～125万の低収入層が大半であるが、パートや内職では、75万未満の収入層が大半を占めているのが実際に、パートなど就業条件の不安定さがそのまま収入額に対応して

表9-13 主婦就労形態別勤務先

（上段は実数、下段は構成比）

勤務先 就労形態	自 宅	南 地 区	庄 内 地 域	豊 中 市	東 淀 川 区	西 淀 川 区	大 阪 府	他 府	不 明	計
内 職	24 (92.3)	2 (7.7)	—	—	—	—	—	—	—	26 (100.0)
家 族 従 業	38 (69.0)	8 (14.5)	2 (3.6)	—	2 (3.6)	1 (1.8)	1 (1.8)	2 (3.6)	—	55 (100.0)
パート	2 (2.1)	51 (52.6)	15 (15.5)	7 (7.2)	5 (5.2)	12 (12.4)	—	—	5 (5.2)	97 (100.0)
常雇用	3 (4.4)	20 (29.4)	11 (16.2)	6 (8.8)	9 (13.2)	15 (22.1)	1 (1.5)	2 (2.9)	1 (1.5)	68 (100.0)
他	1 (5.6)	1 (5.6)	1 (5.6)	—	2 (11.1)	2 (11.1)	—	—	17 (61.1)	18 (100.0)
計	68 (25.4)	83 (31.0)	29 (10.8)	15 (5.6)	15 (5.6)	31 (11.6)	2 (0.7)	4 (1.5)	18 (6.7)	268 (100.0)

いることがわかる。

このような不規則、不安定な就労形態にある婦人が、多数存在するので、婦人の地区をみる立場、地区生活における婦人の要求が労働と結びつく側面の大きいことがわかる。また、あとでべる若年層の早期就労とあわせて婦人の就業率が高いこと、主婦の賃労働者が進んでいる事態は、家庭内では、基幹労働力である夫の低賃金を前提にしており、したがって、このように主婦の賃労働者がすすむと、育児などの家事労働の社会化を求めざるをえないし、この社会化がおくれている現実のもとでは、子供の教育、余暇のすごし方、衣食生活などでより矛盾が激化してくると思われる。

表9-14 主婦労働形態別収入

（下段は構成比）

就労 形態	万 ～25	25 ～50	50 ～75	75 ～100	100 ～125	125 ～150	150 ～	他 不明	計
内 職	13	4	6					3	26 (9.6)
家 族 従 業	1		5	1	1			48	56 (20.8)
パート	18	28	37	6	2			7	98 (36.4)
常雇用	1	3	21	11	20	1	8	3	68 (25.2)
他	1	3	4		2			11	21 (7.8)
計	34 (12.6)	38 (14.1)	73 (27.1)	18 (6.7)	25 (9.3)	1 (0.4)	8 (2.8)	72 (26.8)	269 (100.0)

(2) 住民階層別主婦就業状態（表9-15）

地工自、地商自では主婦のそれぞれ43%、39%が家族従業員であり、パート・内職を加えると50%近くの主婦が就業している。零細な生業的経営が多いこの2層では、主婦の就業が不可欠の条件となることがわかる。

地工従・地商従ともに、20%余りの主婦が就業しており、そのうち約3分の2がパート・内職、約3分

の1が常雇用である。他の階層に比べて若い夫婦家族の多いこの階層では、保育所などの施設不足により、主婦の就労率は低い。就業状態でも、パートや内職などの不安定な労働に限定されているのが実態である。

外通勤の中で、来住が早く、子弟が成長した家族が多い外工従では28%の主婦が就業しており、パートが40%弱をしめる。しかし常雇用が3分の1余りをしめ、比較的多い。外商従では31%の主婦が就業しており、パートおよび内職の不安定な労働をしている主婦が約60%いる。

3. 住民階層の推移

(1) 南部地区の人口動態と住民階層の構成過程

まず国勢調査により1970年までの南部地区の人口動態を分析し、工業優先の行政施策、スプロール、高度成長政策などを通じて形成されてきた住民階層の構成過程をみる。

① 南部地区の人口動態

地区からの流出者を考慮していないが、

表9-15 住民階層別主婦労働形態

(上段は実数、下段は構成比)

労働形態 階層	内職	家族従業員	パート	常雇用	他	小計	家事	計
地主主	—	—	—	—	—	—	5 (100.0)	5 (100.0)
地工自	—	15 (42.9)	4 (11.4)	—	—	19 (54.3)	16 (45.7)	85 (100.0)
地商自	—	29 (38.7)	3 (4.0)	2 (2.7)	—	34 (45.3)	41 (54.7)	75 (100.0)
地工従	1 (1.1)	—	13 (14.3)	7 (7.7)	2 (2.2)	23 (25.3)	69 (75.8)	91 (100.0)
地商従	3 (5.6)	2 (3.7)	5 (9.3)	3 (5.6)	—	13 (24.1)	41 (75.9)	54 (100.0)
外工従	13 (5.1)	2 (0.8)	26 (10.2)	25 (9.8)	5 (2.0)	71 (28.0)	183 (72.0)	254 (100.0)
外商従	8 (2.9)	7 (2.6)	44 (16.1)	24 (8.8)	3 (1.1)	86 (31.4)	188 (68.6)	274 (100.0)
他	1 (2.4)	1 (2.4)	3 (7.3)	7 (17.1)	11 (26.8)	23 (56.1)	18 (43.9)	41 (100.0)
計	26 (3.1)	56 (6.8)	98 (11.8)	68 (8.2)	21 (2.5)	269 (32.4)	561 (67.6)	830 (100.0)

表9-16 入居時期、前住地別人口

入居時期	出生時から 1959年	60年 1964年	65年1月～69年9月					69年10月以降				計
			前住地	自市区町	県内他市	他県	前住地	自市区町	県内他市	他県		
人口	4,137	3,352	5,140	(b)7,602	2,906	2,607	2,087	(b)3,015	1,098	913	999	(a)23,284
(a)に対する%	17.8	14.4	22.1	32.6	—	—	—	12.9	—	—	—	100.0
(b)に対する%	—	—	—	100.0	38.2	34.3	27.5	100.0	36.4	30.3	33.1	—

現住者についてその入居時期、前住地、および現在の住宅、年齢構成をみる。

国調での入居期別人口構成(表9-16)より、高度成長がもたらした激しいスプロール化が終了した南部地区で、いまなお多くの人口流入が続いている。すなわち、流入者数の年平均は1960～64年では約1,030人、65年1月～69年9月では約1,630人、69年10月～70年9月は3,015人となっており、60年代前半により多くの流入が見られた。さらに前住地とのクロス(69

年1月～9月、69年10月～70年9月)をみると、前住地が「自市区町村」、「県内他市町村」であったものが減少傾向を示しているのに対し、前住地が「他県」であったものの割合が、27.5%から33.1%と増加傾向にあり、他県から、直接、庄内に流入してくる人達が増えている。

住宅形式別に世帯数とその構成比、入居時期をみる(表9-17)。

普通世帯の40%余りが、1965年以降に「民営借家」に入居している。人口流入(表9-16)よりみれば、1965年以降流入者は、全人口の46%であったが、流入世帯数でみれば普通世帯中55.2%を占めており、スプロールが終了した後においてもなお激しい人口流入がつつき他県から地区へ直接流入するパターンがふえている。これらは民営借家を中心に居住している。

国調の年齢5歳階級別人口構成を豊中市全域と比較する(表9-18)。南部地区の特徴は、豊中市全域の構成とほぼ同じ年齢構成分布をなしていることである。このことは、60年代の高度成長期に來住し

た居住者の多数は若年の単身もしくは夫婦世帯であったのが、近年ではより成長した家族が多くなっていることを示すものである。このような傾向を示すようになったのは①来住した若年世帯がより長期にわたって居住しつづけ、そこで家族が成長していること、および②の流入してくる世帯は、以前は若年層が主体であったのに対し、近年では、より成長した家族が増大していることによると思われる。

② 住民階層の構成過程

南部地区への来住時期をみることににより住民階層の構成過程をみる。地区に来住す

表 9-17 住宅の種類別入居時期

時期 種類	出生時 ～1964 年			1965 年～			計		
持ち家	1,597 *23.4	52.1	70.8	660 *9.7	17.5	29.2	2,257 *33.0	33.0	100.0
公 営 借 家	140 *2.0	4.6	74.1	49 *0.7	1.3	25.9	189 *2.8	2.8	100.0
民 営 借 家	1,169 *17.1	38.1	29.5	2,790 *40.8	74.0	74.0	3,959 *57.9	57.9	100.0
給 与 住 宅	131 *1.9	4.3	41.7	183 *2.7	4.9	58.3	314 *4.6	4.6	100.0
借 賃 その他	29 *0.4	1.0		90 *1.3	2.4		119 *1.7	1.7	100.0
計	3,066	100.0	44.8	3,772	100.0	55.2	6,838	100.0	100.0

*) 普通世帯総数 6,838 を 100.0 とした構成比

る以前の経歴（前住地、以前の住宅、職業の経歴など）は今回の調査では明らかにできなかった。

表 9-18 南部地区年齢 5 歳階級別人口

(計は不明を含む)

地区 年齢	南部地区 人 口	南部地区 人口構成比	豊 中 市 人口構成比
0～4 歳	2,521	10.8	10.9
5～9	2,030	8.7	8.2
10～14	1,547	6.6	5.7
15～19	1,714	7.4	6.7
20～24	2,621	11.3	11.9
25～29	2,617	11.2	12.4
30～34	2,426	10.4	10.8
35～39	2,253	9.7	8.8
40～44	1,457	6.3	6.4
45～49	1,032	4.4	4.5
50～54	752	3.2	3.3
55～59	613	2.6	3.1
60～64	498	2.1	2.6
65～69	365	1.6	1.9
70～74	226	1.0	1.2
75～79	91	0.4	0.7
80～84	53	0.2	0.3
85～	37	0.2	0.1
計	23,282	100.0	100.0

各住民階層の来住時期（図 9-1、表 9-19）をみると、1960 年後半の傾向から、大きく分けて、① 1960 年代後半で、ほぼ流入が終わり、定住傾向を示す、地商自、外工従、地工自のパターンと、② 71 年以降の流入が依然として多い、地工従、地商従、外商従のパターンとがある。とくに①パターンのなかでも、地商自は、65 年をはじめには大半が来住しており、地区に定着している層である。このことから、地商自は、庄内駅開設以降のスプロールにともなう購売や建設の需要を背景にして形成されたといえる。

地工自は、高度成長期の 1955～64 年の来住が 40 数%を占め、工場優先地区としての立地条件のよさから来住した。しかし、64 年までの来住者が、約 3 分の 2 を占めるものの、68 年以降の来住者が約 4 分の 1 おり、地区が 100%市街化した後の来住者も多い。このことは零細経営の地元工場の経営の不安定さを暗示している。

示している。

外通勤は、外工従と外商従で、68 年以降の来住者の傾向が違い。外商従では 68 年以降の来住者が約 3 分の 1 余りいる。しかし、両層ともに 60～64 年の高度成長期の来住者が圧倒的に多く（32、25%）、55 年以降のスプロール期に、通勤の便利のよさと住居費の相対的な安さから、南地区を居住地として選んだといえる。地区外への転出者は対象外であるが、外通勤の 60～64 年の来住者は 165 例で、現居住者の 19%を占める。51 年の庄内駅開設によってより可能となった庄内におけるスプロールが、

高度成長期において爆発的に広がり、外通勤が急速に来住した。この時期に工業地区から、居住地へと地区の性格が一変し、都市計画および住宅政策の矛盾が、65年以降に入ってから工場公害、教育問題をめぐってふき出した。

地工従、地商従は、60年以降の来住者が、59年以前に比べて急に増え、さらに65年以降を通じて来住が続く。それゆえ、居住期間が短い人が多く、71～74年の来住者が約4分の1を占める。地区の民営借家が、老朽化過密化の下で陳腐化しつつ

表 9-19 住民階層別来住時期（構成比）

階層	時期	1944 年以前	45～ 54	55～ 59	60～ 67	65～ 67	68～ 70	71～ 74
地主	家主	83.3	—	16.7	—	—	—	—
地工自		5.4	13.5	24.3	21.6	8.1	16.2	8.1
地商自		5.8	7.0	29.1	24.4	15.1	10.5	8.2
地工従		7.0	6.1	6.1	25.2	14.8	17.4	22.7
地商従		3.2	6.3	6.3	27.0	19.0	14.3	23.8
外工従		4.7	6.8	11.1	31.5	18.3	13.3	12.5
外商従		2.6	5.6	13.7	25.2	16.0	14.1	22.2
外通勤		3.5	6.1	12.4	28.2	17.0	13.6	17.6
地区		5.0	6.3	13.2	26.5	16.1	13.4	18.1

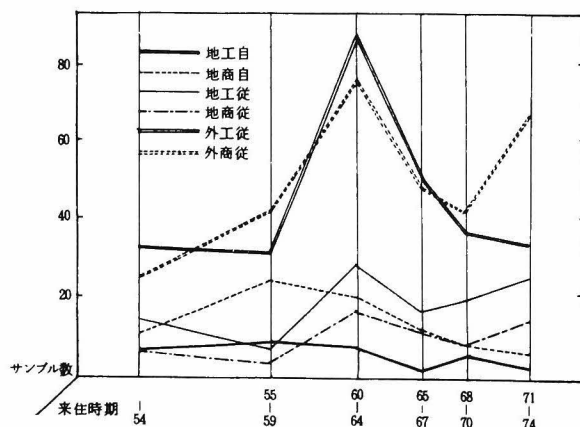


図 9-1 住民階層別来住時期

期に、大量に低価格、低家賃住宅が供給された南地区に、若年世帯で来住したことを示している。

(2) 住民階層別のライフサイクル

まず国調より、家族構成（世帯人員、家族型）を豊中市の他地区と比較して、南地区の特徴を明らかにする。つぎに、住民階層の生活空間における要求を知る手がかりとなり、また、住民階層の今後の推移を予測するため、住民階層のライフサイクルについて分析をする。この場合、各階層の世帯人員、家族型、主婦の年齢および長子の就業に着目して分析することにする。

① 南部地区の家族構成の特徴

ある中で、住宅市場において位置低下しつつあるにもかかわらず、地区に住まなければ、職住近接が維持できないなど、地区の矛盾を重層的にかかえた階層である。

なお、世帯主の学歴をみる（表 9-20）と、およそ 2 人に 1 人は「小学・高小・新制中学卒」である。住民階層には、地工自、地工従、地商従の 3 層は概して低学歴の人が多く、「小学・高小・新制中学卒」が 56～60% を占めており、就学の機会に乏しかった人が多い。

豊中市全域（但し、国調の集計で、15 歳以上の全就業者が対象）と比べると、どの住民階層においても、低学歴の人が多い。すなわち、早期就労した労働者が（とくに地工従、地商従に顕著であるが）、スプロールおよび高度成長

表 9-20 住民階層別世帯主学歴

（上段は実数、下段は構成比）

階層	国 調		地 区	地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従
	豊中市	南地区								
小学・高小・新制中学	(33.9)	(56.8)	463 (48.7)	3 (50.0)	22 (59.5)	41 (47.7)	65 (56.6)	35 (55.6)	181 (47.1)	143 (46.7)
新制中学・新制高校	(46.0)	(35.8)	351 (36.9)	1 (16.7)	12 (32.4)	34 (39.5)	36 (31.3)	19 (30.2)	118 (40.6)	120 (39.2)
短大・高専	(7.2)	(2.8)	56 (5.9)	—	2 (5.4)	5 (5.8)	8 (7.0)	3 (4.8)	19 (6.8)	16 (5.2)
大 学	(11.4)	(2.2)	35 (3.7)	—	1 (2.7)	1 (1.2)	4 (3.5)	2 (3.2)	8 (2.9)	19 (6.2)
他・不明	—	—	46 (4.8)	2 (33.3)	—	5 (5.8)	2 (1.7)	4 (6.3)	7 (2.5)	8 (2.6)
計	(100.0)	(100.0)	953 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)

国調より、普通世帯における世帯人員別世帯数構成比を豊中市の他地区と比較する（表9-21）。

南地区は、克明地区と類似しており、3～4人世帯を中心にひろがっている。南地区は、豊島、野田、庄内のように、若年夫婦あるいは単身者主体の居住として特化しておらず、また上野・東豊中のように住宅が持ち家あるいは公共住宅に特化していないため、単身世帯（14%）もやや多いとはいえ、3～5人世帯が大半である。さらに普通世帯にしめる核家族（18歳未満の親族のいる世帯）の割合を、他地区と比較する（表9-22）。団地の多い東豊中、南丘に比べると、南地区は核家族が少ないが、克明よりはるかに多い。このことは、

スプロール、高度成長期以来の人口流入は、若年の夫婦および単身世帯が多かったこととともに、一部はこの地区で家族が成長し、近年における中、高年夫婦の来住も多かったことを示している。

つぎに国調より、母・父子家庭および、65歳以上の老人のいる世帯の存在形態、乳幼児のいる世帯の3点を見る。

核家族世帯中、母子家庭は132世帯、父子家庭は42世帯、計179世帯である。普通世帯総数に占める母・父子家庭の割合は2.6%であり、他地区と比べると、東豊中、克明、高川、豊南各地区がそれぞれ、1.1%、2.3%、2.8%、2.5%であって、南地区は、父・母子家庭が豊中市内でもっとも多い地区に属する。

表9-23 地区別老人世帯の存在形態

（上段は実数、下段は構成比）

存在 地区形態	単 身	夫 婦 の み	小 計	その他親族 と 同 居	総 計
南地区	63 (9.4)	80 (12.0)	143 (21.4)	524 (78.6)	667 (100.0)
上 野	29 (3.8)	114 (14.8)	143 (18.6)	626 (81.4)	769 (100.0)
克 明	69 (8.2)	139 (16.6)	208 (24.8)	631 (75.2)	839 (100.0)

る婦人が多いと思われる。

② 住民階層のライフサイクル

世帯人員の経年変化を1970年（国調）と1974年（今回アンケート調査）とでみる（表9-24）。若年夫婦での子弟の成長により、1人、2人3人世帯ともに減少しているのに対し、4、5人世帯が増加し、4人、5人世帯で過半をしめている。一方、6人、7人世帯は減少しており、これは成長した子弟の就労による世帯分離によると思われる。このことは、地区の大半を占める小規模住宅が成長した家族の住

表9-21 地区別世帯人員構成比

人員 地区	1人	2	3	4	5	6	7	計
南地区	14.4	16.2	21.2	29.9	16.6	4.2	2.0	100.0
克 明	18.8	18.8	19.7	25.1	11.4	4.5	1.7	100.0
上 野	5.4	14.5	22.7	34.1	15.9	5.6	1.8	100.0
東豊中	4.0	15.4	29.4	39.7	9.3	1.9	0.3	100.0
豊 島	29.6	21.1	19.4	19.6	7.1	2.1	1.1	100.0
野 田	40.4	21.3	13.8	15.3	6.2	2.3	0.7	100.0
庄 内	31.2	19.4	17.2	20.0	8.3	2.7	1.2	100.0

表9-22 地区別核家族構成比(%)

南地区	東豊中	南 丘	克 明
51.0%	68.0	70.2	24.1

65歳以上の老人のいる世帯の存在形態についてみる（表9-23）。65歳以上の単独世帯は63世帯あり（9.4%）、他地区（上野・克明）より多い。

6歳未満人口は3,149名、うち核家族世帯に属するものは2,714名であり、普通世帯総数に占める6歳未満親族のいる世帯の割合は33%である。地区住民の低収入層の多さを考えると、主婦の労働の機会を求める要求は根強く存在すると思われ、乳幼児保育所児童保育所が不足しているために、労働の機会を閉ざされてい

表9-24 世帯人員構成比の経年変化

年度	世帯人員	1人	2	3	4	5	6	7	計
1970年		14.4	16.2	21.2	29.9	16.6	4.2	2.0	100.0
1974年		6.8	12.8	21.0	36.1	17.9	3.6	0.8	100.0

の長子がいる夫婦家族（24％）などの成長した家族が多く、来住の早かったことを示している。一方依然として流入の続いている地工従、地商従、外商従では、15歳以下の長子がいる夫婦家族が50％余りをしめており、若年世帯での来住が多かったことを示している。

主婦の年齢（表9-26）を参照すると、地家主を除く各階層を通じて30歳台の主婦（40％）が多く、ついで40歳台（26％）が多い。60年代に集中的に来住した住民の中に圧倒的に若年夫婦が多かったために、児童数の増加による教育問題が生起したが、現在では、主婦は30あるいは40歳台に達して、子弟は高校進学期を迎えつつある。

住民階層別にみれば、依然として流入の続いている地工従、地商従、外商従は20歳台の主婦が20数％おり、若年夫婦家族での来住というスプロール、高度成長期以来の来住パターンが残ってくる。ただ地工従は50歳台の主婦がやや多く（11％）、

また60歳台が極端に少ない（1.1％）。このことは、①より長期にわたる居住で家族が成長していること、および②高齢夫婦での来住が少なくないことを示しているといえる。

子弟の就業（ただし、同居している最年長の子弟について）をみる（表9-27）。

後継者である長男、長女は、それぞれ19.1％、18.9％ずつが就業している。現在では在学中の子弟が圧倒的に多いが（長男73.7％、長女76.3％）、今後の階層の推移を予測するうえで、子弟の職業を分析することは重要である。

長男では、技能工が9％（長男がいる世帯総数に対して）、長女では、一般事務が7.7％（長女がいる世帯総数に対して）が多い。長男の学歴（表9-28）をみると、世帯主に比べて、「小学、高小、新制中学卒」の低学歴の人は半減して（23％）いるが、高校進学率が90％に達している現在、長男の学歴水準はたかくなっているといえ、全体としては早期就労というパターンで、ブルーカラー労働者の世代的再生産が進んでいることがわかる（表9-28）。

居として限界に達しているともいえよう。

さて住民階層別に、地区住民の家族型をみる（表9-25）。国調後4年を経た現在においても、なお、どの階層をとっても、15歳以下の長子がいる夫婦家族が最多である。そのなかで、地商自は世代家族（18％）、16歳以上

表9-25 住民階層別家族型

（上段は実数、下段は構成比）

家族階層	単身	無夫婦	夫婦家族			係	世代	他	計
			夫婦のみ	長子15歳下	長子16歳上				
地家主	1 (16.7)	—	—	—	3 (50.0)	—	2 (33.3)	—	6 (100.0)
地工自	1 (2.7)	—	4 (10.8)	18 (48.6)	10 (27.0)	—	4 (10.8)	—	37 (100.0)
地商自	7 (8.1)	4 (4.7)	7 (8.1)	31 (36.0)	21 (24.4)	1 (1.2)	15 (17.5)	—	85 (100.0)
地工従	18 (11.3)	8 (7.0)	7 (6.1)	59 (51.3)	18 (15.7)	3 (2.6)	7 (6.1)	—	115 (100.0)
地商従	4 (6.3)	7 (11.1)	11 (17.5)	32 (50.8)	7 (11.1)	—	2 (3.2)	—	63 (100.0)
外工従	10 (3.6)	20 (7.2)	26 (9.3)	118 (42.3)	78 (28.0)	2 (0.7)	25 (9.0)	—	279 (100.0)
外商従	17 (5.6)	17 (5.6)	25 (8.2)	161 (52.6)	64 (20.9)	2 (0.7)	18 (5.8)	2 (0.7)	306 (100.0)
他	13 (21.3)	4 (6.6)	9 (14.8)	15 (24.6)	10 (16.4)	—	4 (6.6)	6 (9.8)	61 (100.0)
計	66 (6.9)	60 (6.3)	89 (9.3)	434 (45.5)	211 (22.1)	8 (0.8)	77 (8.1)	8 (0.8)	953 (100.0)

表9-26 住民階層別主婦年齢
(上段は実数、下段は構成比)

階層 \ 年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳以上	計
地家主	—	—	—	3 (60.0)	2 (40.0)	5 (100.0)
地工自	2 (5.6)	15 (41.7)	14 (38.9)	4 (11.1)	1 (2.8)	36 (100.0)
地商自	8 (10.5)	32 (42.1)	20 (26.3)	11 (14.5)	4 (5.3)	76 (100.0)
地工従	22 (23.9)	36 (39.1)	23 (25.0)	10 (10.9)	1 (1.1)	92 (100.0)
地商従	14 (25.9)	23 (42.6)	9 (16.7)	4 (7.4)	2 (3.7)	52 (100.0)
外工従	29 (11.4)	114 (44.9)	68 (26.8)	37 (14.6)	5 (2.0)	254 (100.0)
外商従	64 (23.4)	99 (36.1)	73 (26.6)	23 (8.4)	13 (4.7)	274 (100.0)
他・不明	6 (14.3)	11 (26.2)	8 (19.0)	5 (11.9)	4 (9.5)	42 (100.0)
計	145 (17.4)	330 (39.6)	215 (25.6)	97 (11.6)	32 (3.8)	833 (100.0)

表9-27 住民階層別長子職業
(上段は長男、下段は長女)

階層 \ 職業	専門技術管理	一般事務	販売	技能工	単純労働	自営業主	小計	在学	無職	他	計
地家主	—	—	—	3	—	—	3 1	—	7 1	7 —	5 2
地工自	—	—	—	3 1	—	—	3 1	17 14	—	—	20 15
地商自	—	—	4 1	2	—	1 1	6 5	24 33	—	—	30 41
地工従	2 —	3 5	— 1	5 2	—	1 —	11 8	31 27	1 1	1 1	44 37
地商従	— 1	1 1	—	1	—	—	2 2	14 16	— 3	—	16 21
外工従	1 3	7 20	5 4	17 4	—	— 1	30 31	105 79	3 2	2 2	140 114
外商従	2 3	5 11	4 3	5 1	—	1 —	16 18	98 98	3 3	1 —	118 119
他	—	—	1	—	1	—	2 —	—	8 1	7 —	17 1
地区	5 9	16 39	14 9	36 8	1	3 2	75 66	289 267	16 14	12 3	392 350

表9-28 長男、世帯主学歴
(上段は実数、下段は構成比)

長男世帯主の別 \ 学歴	高小・新制中学	旧制中学 新制高校	旧制高校 高専・短大	大学	他・不明
長男学歴	21 (23.3)	43 (47.7)	2 (2.2)	12 (13.3)	12 (13.3)
世帯主学歴	(48.5)	(36.9)	(5.9)	(3.7)	(5.0)

(3) 住宅事情の変化

各住民階層の住宅事情を明らかにするため、居住密度（１室当り世帯人員）を過去の調査（豊中市庄内地区における住宅改善と住宅経営に関する研究調査、１９７２）と対比する。ただ上記調査は庄内全域を対象としており、住宅の構成が異なるので、まず住宅形式別に、今回の調査と比較した後、住民階層別に居住密度をみる。

住宅形式別に居住密度（人／室）を改善経営調査と比較する（表９－２９）。

木質アパート・文化・長屋では１．０～１．４９人／室が最多階層であり、一戸建では、１．４９人／室以下が大半（８７％）である。１９７２年の調査と比べると、木質アパートで、２．５人／室以上、および、１．５～１．９９人／室の

表９－２９ 住宅形式別居人密度（１室当り世帯人員）
（下段は構成比）

住宅形式		居住密度 (人/室)	～0.99	1.0～1.49	1.5～1.99	2.0～2.49	2.5～	計
木質 アパート	1972		(7.1)	(46.8)	(5.7)	(30.5)	(9.9)	(100.0)
	1974	8	(8.8)	(44.0)	(9.9)	(23.1)	(14.3)	(100.0)
文化	1972		(6.1)	(22.2)	(28.7)	(26.4)	(14.9)	(100.0)
	1974	26	(8.1)	(32.4)	(22.7)	(24.6)	(10.3)	(100.0)
長屋	1972		(51.6)	(35.8)	(2.3)	(4.2)	(3.2)	(100.0)
	1974	111	(31.0)	(49.2)	(8.4)	(7.0)	(2.3)	(100.0)
一戸建	1972		(51.6)	(35.8)	(2.3)	(4.2)	(3.2)	(100.0)
	1974	70	(46.7)	(40.7)	(6.7)	(2.0)	(2.0)	(100.0)

表９－３０ 住宅形式別家族型

家族型		構成比(%)						
住宅形成		单身	無夫婦	夫婦	夫婦 ＋子	傍係	世代	他
木質 アパート	1972	46.1	7.8	24.1	16.3	2.8	2.1	0.7
	1974	33.0	8.8	15.4	38.5	2.2	1.1	1.1
文化住宅	1972	2.3	5.7	11.5	75.2	0.4	3.1	1.1
	1974	3.7	6.2	10.3	75.7	0.3	3.4	0.3
長屋	1972	2.4	4.7	9.4	69.7	1.0	12.1	0.3
	1974	3.9	5.9	7.0	74.0	0.8	8.1	0.3
一戸建	1972	6.0	6.0	7.9	55.3	1.4	21.4	0.5
	1974	4.7	5.3	8.0	58.0	1.3	20.6	2.0

～１．４９人／室の層が増えたと思われる。しかし、文化、木質アパートでは２．０人／室以上の狭小過密層が３分の１以上をしめ、子弟が就労しても親と同居して狭小過密をすすめていると考えられる。

地区の住宅の構成をアンケート調査の結果を用いてみる（表９－３２）。地区全体では、長屋・文化が多く、それぞれ３８％、３４％である。戸建、木質アパートは、それぞれ１６％、９．５％で少ない。

住民階層別にみると、近年の流入者が民営借家に集中していることを反映している。す

階層が増え、狭小過密化がより進行している。文化・長屋では、家族型については子供のある夫婦家族が約４分の３であり（表９－３０）、改善経営調査の対象となった庄内地域と大差ないが、２．０人／室以上の階層は、文化・長屋ともほぼ同じ割合で存在し、一方、１．０～１．４９人／室の増加が顕著である。この変化の要因は、家族の成長にともなう子弟が早期就労別居したためと思われる。すなわち、住宅形式別主婦年齢（表９－３１）をみると、各住宅形式とも４０歳、５０歳台の主婦が増加しており、家族の成長（高齢化）によって進んできた狭小過密化が、子弟の早期就労によって解消され、１．０

表９－３１ 住宅形式別主婦年齢分布

（上段は庄内地域１９７２年）
（下段は南部地区１９７４年）

住宅形成		年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60～
木質 アパート	1972		52.4	24.3	15.7	5.7	—
	1974		24.5	34.0	26.4	9.4	3.8
文化住宅	1972		38.4	40.9	12.4	4.1	1.2
	1974		27.8	44.3	15.1	8.2	2.4
長屋	1972		17.0	48.2	19.9	9.8	4.0
	1974		9.0	42.9	31.2	12.7	3.7
一戸建	1972		8.3	35.2	26.9	15.0	10.4
	1974		10.9	26.3	37.2	16.8	7.3

表9-32 住民階層別住宅形式

(上段は実数、下段は構成比)

住宅形式 階層	木質ア パート	文化 住宅	長屋	一戸建	RCア パート	他	計
地家主	—	—	—	6 (100.0)	—	—	6 (100.0)
地工自	—	7 (18.9)	16 (43.2)	13 (35.1)	—	1 (2.7)	37 (100.0)
地商自	6 (7.0)	14 (16.3)	44 (51.2)	20 (23.3)	—	2 (2.4)	85 (100.0)
地工従	13 (11.3)	44 (38.3)	36 (31.3)	17 (14.8)	3 (2.6)	2 (1.7)	115 (100.0)
地商従	9 (14.3)	28 (36.5)	18 (28.6)	10 (15.9)	—	3 (4.8)	68 (100.0)
外工従	20 (7.2)	95 (34.1)	116 (41.6)	37 (13.3)	10 (3.6)	1 (0.4)	279 (100.0)
外商従	30 (9.8)	121 (39.5)	106 (34.6)	40 (13.1)	8 (2.6)	1 (0.3)	306 (100.0)
他	18 (21.3)	17 (27.9)	22 (36.1)	7 (11.5)	—	2 (3.3)	61 (100.0)
計	91 (9.5)	321 (33.7)	358 (37.6)	150 (15.7)	21 (2.2)	12 (1.2)	953 (100.0)

なわち、1971年以降も依然として流入が続いている地商従、地工従、外商従では、文化居住者(35~40%)、長屋居住者(29~35%)が多く、木質アパートもやや多い(10~14%)。一方、来住の早かった地商自、地工自では長屋(51、43%)、一戸建(23、35%)が多いが、文化・木質アパート居住者も若干いる(19~23%)。外工従は両者の間に位置し、長屋(42%)、文化(34%)居住者が多い。

住民階層別に居住密度をみると、1960年代を通じて流入が続いている地工従、地商従は、2.0人/室以上の階層が、それぞれ16%、22%、21%であり、外工従の25%に比べて少ないが、文化住宅居住者が多いこと、および、若い夫婦家族が多いことから、家族数の増大、子弟の成長により狭小過密化がさらに進行すると思われる(表9-33)。

表9-33 住民階層別居住密度

(上段は実数、下段は構成比)
(ただし、計は不明を含む)

居住密度 階層(人/室)	~0.99	1.0~ 1.49	1.5~ 1.99	2.0~ 2.49	2.5~	計
地家主	2 (33.3)	3 (50.0)	—	—	—	6 (100.0)
地工自	10 (27.0)	16 (43.2)	8 (21.6)	2 (5.4)	—	37 (100.0)
地商自	27 (31.4)	39 (45.3)	9 (10.5)	6 (7.0)	4 (4.7)	85 (100.0)
地工従	19 (16.5)	56 (48.7)	18 (15.7)	15 (13.0)	4 (3.4)	115 (100.0)
地商従	14 (22.2)	23 (36.5)	11 (17.5)	8 (12.7)	6 (9.5)	68 (100.0)
外工従	71 (25.5)	105 (37.6)	33 (11.8)	43 (15.4)	22 (7.9)	279 (100.0)
外商従	69 (22.6)	129 (42.2)	42 (13.7)	45 (14.7)	20 (6.7)	306 (100.0)
計	226 (23.7)	398 (41.2)	126 (13.2)	130 (13.6)	59 (6.2)	953 (100.0)

4. 近隣コミュニティへの参加

地区住民がまちづくり要求を顕在化させ、まちづくりに主体的に参加していくには、①いわゆる行政不信、②工業優先の形成過程による住民間の意識の差、③コミュニティレベルでの住民活動の力量の差などが障害となってくると考えられる。ここでは③について分析する。①②についてはあとでふれる。

(1) 近隣コミュニティへの参加状況(表9-34)

自治会組織は、地区に広範にゆきわたって、約3分の2が加入している。したがって、住民要求を集約してまちづくり計画に要求を反映していく母体としての意義が大きい。

他の組織では、「加入していない」あるいは「不明」が約80～90%をしめ、南地区住民にとって、自治会組織は要求を反映させるもっとも重要な場となっているといえる。

(2) 自治会への参加状況

要求を集約し、計画に反映させていく母体としての意義が大きい自治会をとりあげてその参加状況を住民階層別にみる(表9-35)。

階層のなかで来住の早かった地商自は「特

表9-34 近隣コミュニティへの参加状況

(上段は実数、下段は構成比)

コミュニティ組織	自治会	PTA	青婦人会	公民館	防犯協議会	労働組合	同業者団体	政治団体
参加程度								
特によく参加	166 (17.5)	46 (4.8)	28 (2.9)	26 (2.7)	10 (1.0)	44 (4.6)	13 (1.4)	22 (2.3)
加入しているだけ	468 (49.1)	159 (16.7)	121 (12.7)	68 (7.1)	45 (4.7)	85 (8.9)	34 (3.6)	30 (3.1)
未加入・不明	819 (85.5)	748 (78.5)	804 (84.4)	859 (90.2)	898 (94.2)	824 (86.5)	906 (95.1)	901 (94.5)
計	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)	953 (100.0)

によく参加」している人が約4分の1余りと多い。同様に外工従は19%が「よく参加している」。一方、流入が依然として続く地商従、外商従では、「特によく参加」している人がやや少ない。地工自は、階層の蓄積が早いわりには、「特によく参加」している人が少なく(16.2%)、経営や近隣生活での矛盾をかかえているにもかかわらず、要求を反映させる場を狭められている。逆に地工従は、「特によく参加」している人がやや多い(17%)。

(3) コミュニティーでの活動

コミュニティレベルでのまちづくりについての活動を拡大してゆく条件を知るため、「町内の立場」を質問した(表9-36)。

「町内の世話をみる」、「意見を述べる機会もあり、言うだけのことは言える」とする人を、「意見が反映される」人と考え、「意見を述べる機会もなく、言うことも弱い立場にある」、「町内のことはわからないし、言いたいことも言えない」とする人を「意見が反映されない」人とする。後者は、コミュニティへの参加の障害をかかえている人といえよう。地区全体では、「意見が反映される」人は47%いるが、一方、「意見が反映されなく」て、住民要求を町内で顕在化できない人が51%もいる。

住民階層別にみると、地商自で「意見が反

表9-36 住民階層別町内の立場

(上段は実数、下段は構成比)

町内での立場	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	地区
町内の世話をみる	1 (16.7)	1 (2.7)	7 (8.1)	3 (2.6)	3 (4.8)	14 (5.0)	13 (4.2)	47 (4.9)
意見を述べる機会もあり、言うだけのことは言える。	3 (50.0)	16 (43.2)	50 (58.1)	53 (46.5)	23 (36.5)	109 (39.1)	137 (44.8)	405 (42.5)
意見を述べる機会もなく、言うことも弱い立場にある。	2 (33.3)	14 (37.8)	16 (18.6)	27 (23.7)	22 (34.9)	101 (36.2)	87 (28.4)	290 (30.5)
町内のことはわからないし、言いたいことも言えない。	- (0.0)	5 (15.1)	13 (24.6)	28 (23.8)	15 (23.8)	52 (18.6)	64 (20.9)	193 (20.3)

映される」人が約3分の2おり、最も住民要求を顕在化できる階層である。他の住民階層では、「意見が反映される」人はそれぞれ半数に満たない。とくに、労働や近隣生活を通じて地区でくらしをたてている地工自、地工従、地商従は、48～58%の人が、意見が反映されないとしている。

(4) 同業者団体および労働組合への参加状況

町内自治会が近隣コミュニティの重要な役割をはたしており、こんごもまちづくりの母体として活動してゆくことが可能である。この場合、このような組織が、民主主義的に強化されてゆくことは、まちづくりを持続的に発展させるうえで不可欠の条件であろう。

そこで、ここでは、地元就業者について、労働や経営を通じての組織化の現状を明らかにし、これらの組織を通じてまちづくりに参加してくる条件をさぐるために、労働組合および同業者団体への参加状況をしらべた。

地工自、地商自で同業者団体に加入している人は、それぞれ9例（24%）、23例（27%）で、約4分の1である。自営層全体が零細なケースが多いことを考えると、組織化はやはり遅れているといえる。

しかし、地工従で労働組合に加入しているのは25例（22%）で、かつ「特によく参加している」が10例あることは、地区内の工業の労働条件を反映して、自覚的な労働者が少なくないことを示している。

地商従は、64例中、生産工程従事者が36

例をしめているが、労働組合および同業者団体に加入しているのは、それぞれ1例あるにすぎない。

以上をまとめてみると、庄内南部地区における地元労働者は、大半が未組織の状況にある。このことは、①企業の多数は零細であること、②市商工行政が地区内企業の実際に対応して展開していないこと、および③労働者をめぐる全国的な社会、経済的条件の未成熟に原因していると思われるが、南部地区の現実をみると、市行政を通じた自治体労働者（教員も含む）のまちづくりへの参加がいつそう求められているといえる。それに対しては、当面地工従層がより積極的に参加してゆける条件があることに着目できよう。

5. 住民要求の性格

ここでは、前節の分析をふまえて、各住民階層が形成している要求を明らかにする。

(1) 地工自

戦後および高度成長期以降、工業集約地区としての形成過程のなかで、来住してきた地工自はまちづくりに対してつよい関心をもっている。

低賃金労働力の地元雇用および家族労働による経営を近年の不況による経営難のなかでやっと維持しているのが現状である。さらに下請関連などの取引から地区に立地を限定されており、地区を離れての立地は不可能だろう。また地区内部の工場は、地区の過密を反映して、前面通路の狭さ、工場拡張余地のなざという立地条件のネックがある。

後継者および従業員の確保やより条件のよい経営資金融資などによる経営安定を強く望んでいると思われ、さらに部品加工・組立などの単純工程からの脱皮を計るための技術導入、アクセス道路の整備などの局地的立地条件改善が緊急な要求であろう。

表 9-37 住民階層別労働組合、同業者団体参加状況
(上段は実数、下段は構成比)

団体	階層 参加程度	地主主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
同業者団体	特によく参加	-	2 (5.4)	8 (9.4)	-	-	1 (0.4)	2 (0.7)	-	13 (1.4)
	加入しているだけ	1 (16.7)	7 (18.9)	15 (17.6)	1 (0.9)	1 (1.6)	3 (1.1)	5 (1.6)	1 (1.6)	34 (3.6)
	加入せず・不明	5 (83.3)	28 (75.7)	63 (74.1)	114 (99.9)	62 (96.9)	275 (98.6)	299 (97.7)	60 (98.4)	906 (95.0)
労働組合	特によく参加	-	-	-	10 (8.7)	-	19 (6.8)	13 (4.2)	2 (3.3)	44 (4.6)
	加入しているだけ	1 (16.7)	2 (5.4)	2 (2.4)	15 (13.0)	1 (1.6)	34 (12.2)	28 (9.2)	2 (3.3)	85 (8.9)
	加入せず・不明	5 (83.3)	35 (94.6)	84 (97.6)	90 (78.3)	62 (96.9)	226 (81.0)	265 (86.6)	57 (93.4)	824 (86.4)

地元工場が地区住民のくらしの経済基盤と深く結びついていることから、「住宅と工場が両立」していくことを求めているといえる。しかし、①公害問題の激化、②工場優先とする考えが一部にあることなどにより、地工自と他の住民との間には意識の差があることも事実であり、そのためあって地工自は近隣コミュニティへの参加がよわいのが現実である。とくに、工場優先とする考えが、生活環境整備への要求顕在化の阻害要因となっている事実は、他の住民との間を意識において分断する役割をはたしている。

なお、同業者団体の組織化は、いちじるしくおこなわれているのが現実であり、市の商工行政の展開過程ともかかわって、経営や従業員不足などで生起する諸問題への対応は大半が個別におこなわれている。地区の立地している工場の活動は、大半が零細であることから、経営および生活環境を含む総合的条件を必要としている。このことが地工自の要求を根本において規定していることを考えると、市商工行政への要求は、よりつよいことが想像される。

(2) 地工従

スプロール期以降の低家賃・低価格住宅の供給と地元産業が供給する就業の機会とにより職住近接を求めて来住した地工従には、小規模工場の従業員が多く、高齢者も少なくない。また、一方、若年夫婦家族も多く、子弟の出生・成長により住宅の狭小過密化がさらに広がっていくだろう。これから、地区でくらしをたてていくことを前提とした、職住近接の維持、生活環境改善の要求が強い。また、低収入世帯が多いことから、主婦の労働の機会を求める要求は強く、乳幼児、学童保育所への要求が強い。

さらに、雇用形態がパート・内職などの低収入労働に限定されていることを考えると、就業している主婦にとっても、「パートを常雇用」という要求が強いと思われる。また就業していない主婦でも労働の機会を求める要求は広く存在すると思われる。

工業集約地区とされてきたことから、生活環境整備への要求はつよいが、行政の現実に対してはいわゆる不信が住民の間に広く存在している。さらに地工従は地工自と同様に他の住民との意識の差を形成しており、要求顕在化への障害を重層的にかかえている人が少なくない。

しかし、①近隣コミュニティへの参加の強さや、②労働組合でリーダーシップをとっている人が少なくないこと、および③後節でふれる住民運動で力量を蓄積している人の存在を考えるなら、労働を通じたコミュニティへの参加をまつよめながらまちづくりの主体として登場する力量をたかめつつあるといえる。

(3) 地商従

地工従と同時期に来住してきた地商従は、小零細な産業の従業員が多く、若年夫婦世帯が多い。地工従と同様に地区でくらしをたてていくことを前提とした、職住近接の維持、生活環境改善、地区内での公共住宅供給を求めている。

しかし、コミュニティへの参加が弱く、町内で意見が反映されるとする人が少ない階層である。

(4) 地商自

スプロール期に大量に供給された住宅の居住者の購売力、また大量に発生した建設需要を背景に経営をはじめ、維持している地商自は、町内会でも世話役として活動している人が少なくなく、コミュニティでの社会的な影響力も形成している。この結果、南部地区のまちづくりに対しても積極的な対応を示しているのが多い。

商店営業者は居住地の環境悪化や住民の脱出傾向、および庄内駅周辺の市場やスーパーなどへの消費者指向により、いっそう経営に対する不安を深めている。

まちづくりのなかで、緑道、公園、公共諸施設の整備、建設などのフィジカルな空間計画が、地元商店や建設業と組織的に結びつき、さらに、アーケード設置、サービス道路整備、経営資金融資などの諸施策がリンクした経営改善を求めているといえる。建設業者にとっては、まちづくりで長期にわたって発生する建設需要に結びつけばより安定した経営が保障されよう。

地商自は、現在まで町内自治会を通じての影響が強く、まちづくりへの参加の力量を蓄積してきているが、上記の経営改善につながるまちづくりがすすむならば、より組織化の可能性がひろがるだろう。

(5) 外通勤

スプロール、高度成長期に、低家賃、低価格住宅の供給と大阪市などへの通勤の便利さを求めて来住した外通勤は、住宅の高価格化や公共住宅の不足のために住み替えステップにのれず、住宅の狭小過密化、居住地としての生活環境悪化などにより困窮感を深めている。とくに、文化、木質アパート居住世帯では、狭小過密が多数存在し、高校進学をひかえた子弟のある夫婦家族が多いことから、子弟の成長により住宅が増々過密化する。外通勤には、ホワイトカラーは少なく、ブルーカラーが多いことから、現在の住宅の立地（通勤の便利さ）を高く評価している人が少なくなく、外通勤においても、地区内でのより広い公共住宅の供給を強く求めていると思われる。また高校就学前の子弟が多いことから、公園、教育諸施設への要求も強い。さらに、地工従、地商従に比べて、就業している主婦が多く、幼児保育、学童保育所の新・増設による主婦が働ける環境づくりを求めているといえる。

(6) 地家主

地家主は、スプロール期に生活保障、老後保障的な動機で比較的零細な規模の文化・木質アパート経営を始めた。つまりスプロール、高度成長期の市街化の中で、住宅経営に乗り出さざるを得なくなった旧農家層が多い。建築後10年余りたった現在、住宅の老朽化と修繕費の増加、航空機騒音による公害の激化、居住者家族の成長による住みかえなどによる空室の増加などで、経営条件が低下しており、現在では住宅経営はやっと維持されている状態である。

こうした経営条件の低下が進行すれば、経営の維持条件がますます脅され、また住宅、居住地環境のいっそうの悪化につながる。しかし、経営者の大半は消極的な現状維持を志向しており、建てかえ経営更新のポテンシャルは一部にみられるだけである。また建てかえによる新たな住宅経営は、経営開始の頃の経営条件と比較して、①期待利回りの低下、②初期投資の高額化により、10年以上の償却期間と多額の初期投資が必要であり、生活保障的、老齢化した老後保障的経営者には、のりだしにくい。ただ、老齢化した経営者の次世代の建てかえ志向を、過密解消のための共同建てかえと結びつけられるかどうかが問題となってくる。

第3節 地域における住民活動の経過

1. 過去の住民運動の経験

ここでは、過去の住民運動を地区の性格から位置づけ、諸要求の内容と参加の状況を明らかにした上で、住民運動の主体的力量がどのように蓄積されてきたかを探ることが、目的である。分析の手順として、①運動の背景で地区の性格から各運動の位置づけを行ない、次に②各階層の動きでは、今回のアンケート調査で得られたデータをもとに、各運動における各階層の動きを捉え、そこに要求の対立があればそれをも明らかにする。ただしここでは、参加率が極めて低いため、各階層の参加率の差が統計的に有意であることが少なく、推測によることが多いことを断わっておかねばならない。最後に、③力量の蓄積で、どのような人々が住民運動を担っていったか、どのような参加方法、或いは運動方法が蓄積されていったかなどをまとめる。

(1) 合併反対運動（1952年～55年）

① 運動の背景

大阪市編入の要求は、すでに戦前から続いていたが、特に土地利用の規制に絡んで表面化してきた。

1922年（大正11年）の都市計画区域指定、終戦後の地方制度の改革、1953年の町村合併促進法による地方制度の改革の3つがその契機であった。

1922年（大正11年）に、庄内町が大阪市の都市計画区域にはいつてから、工場立地などの新しい土地利用が規制されたために、工場経営者や地主は、支障をきたしていた。そこで、①市域編入時期不明

のため事業計画に支障、②市街地建築物法の適用を受けているため発展の阻害、③地域指定のため発展の阻害等を理由に、大阪市編入を陳情した。大阪市に編入されれば総合的な計画ができるからというのがその理由である。この時期に、土地利用に関して最も注意深く、そして規制に強く反発を示したのは、土地に依存する割合のより高い、旧地主、工場経営者であった。

47年当時の合併問題では、豊中市との合併については、賛成7、反対3、であり、大阪市との合併については、賛成10であった。情勢としては、地方制度の改革によりまず合併することが先決問題であり、合併するなら大阪市の方がよいということであったと思われる。市史によれば、豊中市合併賛成派の中心は新規流入者であり、反対派の中心は土着の有力者であった。土着の有力者とは、旧地主、工場経営者とみてよい。新規流入者が賛成したのは、戦災や地方財政の急迫により大阪市編入はほとんど不可能であり、むしろ警察制度の改正、六三制の実施については、警察管轄区域を共にする豊中市と合併する方がよいという、現実的な理由からであった。これに反して、旧地主は所有する土地の利用への期待から、また工場経営は経営上の利便から、大阪市へ編入されることを望んだものである。

賛成が数的に多かったにもかかわらず、豊中市編入を保留し、直後に大阪市編入を満場一致で可決したのは、こうした旧地主、工場経営者が、町議会の中心をなしていたためであろう。

1951年ころから、工業地域指定、庄内駅の新設、大阪市特別市政問題、町村合併促進法と、地区の性格を規定する重要なでき事が続いた。特に、最後の町村合併促進法にともなう地方制度の改革により、豊中市編入の動向がたつよくなると、反対派の動きが活発化した。

府や豊中市は豊中市編入を望み、そういった外部からの政治的な動きに沿った町議員が賛成し、残りの町議員と住民のほとんどが反対したようである。町議員が分裂したのは、政治的な派閥争いによるものとする見方も当地には多い。当時行われたアンケート調査によると、現状維持70%、大阪市編入10%という結果が出ており、ほとんどの人が現状を維持すべきだと考えていたことがわかる。しかし、情勢は町村合併促進法により、合併は必然であって、もしいずれかに合併しなければならないのなら、豊中市よりは財政的にも豊かで都市施設の整っている大阪市の方がよいとするのが大勢であったことが推測される。

豊中市に合併される場合の利害の対立をみると、まず旧地主及び自作農については、水利関係の問題がある。周辺地区との水利関係は複雑であるが、その中でも大阪府の水利組合に加入していることから、豊中市編入は必然でないとされた。また工場経営者は、経営上の利便の他に税負担の問題がある。豊中市に合併されると、法人税は2倍になるとされた。この運動の特徴は、婦人団体が反対運動に加わっていたことからわかるように、主婦の参加が多かったことであるが、この理由は、端的には教育問題としてとらえられよう。これには、校区の問題と教育費の問題がある。当時豊中市は赤字財政に悩んでおり、その建直しのために庄内町を合併しようとし、そのような目的に対して庄内町の人々は反発したといえよう。

合併問題をみると、住民階層間の対立としてみるより、政治的な対立としてみる方が適当であるようだ。住民のほとんどが豊中市編入に反対であったにもかかわらず、町議会で可決されたことは、それが政治的な動きだったと解さねばならない。合併問題は、町議会と住民との対立として捉えることができる。

合併の去就は、庄内地域の性格を決定するものであり、その意味では、今回のまちづくり計画と似ている。さらに、豊中市との合併は、現在の庄内地域の諸問題を生み出した基本的な要因である。

② 各階層の動き

まず断わっておかねばならないことは、運動に参加した人はすべて合併に反対だったと仮定していることである。賛成の運動がほとんど行われなかったこと、前述のアンケート結果などから、こうしてもさしつかえないと思われる。

先にも述べたように、階層間に利害の対立とみられるものはなく、むしろ町議会と住民との対立として位置づけられるため、階層間に参加の違いが明確に現れないことは予想された。あえてここで、各階層の

動きをみるのは、同じ要求であってもその地区における利害関係の強さから、参加の程度が違うかも知れないという予測からである。

まず、運動を1955年までに来た人でみると、表9-38のようになる。知っている人が母数より多くなっているのは、55年以降に来た人で

知っている人が多いことを示している。この表によると、参加率・知名率ともに他の運動より多く、合併問題がいかに町全体をゆるがすものであったかがわかる。特に55年以後に来た人でも、合併反対運動をかなりの人が知っており、豊中市合併に不満が多くその後の地区のなりゆきに多くの人が関心を持っていたためと考えられる。

階層別の動きをみると、地主家主層は参加がゼロである。今回の調査では、地主をとらえることはできず、家主ばかりであったことを示すものであり、彼らの参加がないのは（以後のいずれの運動においても参

加していない）当時はまだかなりの部分が田畑であったにもかかわらず、戦後の10年間で多くの自作農の社会的、経済的分解が進んだためであろう。有力者といえる程の旧地主の動きは、推測するほかはないが、基本的には豊中市編入には、反対だった筈である。しかし、インタビュー調査によると、旧地主の中でも賛成と反対とに分裂しており、町議会での派閥に応じて動いたと考えざるを得ない。

地工自は、参加が7分の1の14%である。合併運動の初期から中心となってきたにしては、小さい値である。大阪市編入の要求をおさえるような要因は考えられない。今回の調査で捉えたほとんどが零細工場であるため、創業年次が不明の上、経営的にも大工場ほどには豊中市に編入されることによって顕著な差が生じないことなどのために、参加率が低くなったのではないかと思われる。例えば自由意見欄にも、反対の理由として、豊中市の財政的な問題をあげており、経営的に不都合な点はあまりなかったのであろう。

地商自の特徴は、知っている人が多いことである。しかも55年以降に来た人でも、知っている人がかなりいる。参加率は有意ではないが高い方である。知っている人が多いのは、地元で商売をしているため情報に接する機会が多く、また必然的に地区への関心が高くなるためであろう。商売にとっては、庄内町が都市化される方が望ましいわけであり、このことが、地商自の参加が比較的多い理由であろう。

地工従は、参加率が最も高い。統計的に有意とはいえないが、あえてこの層に参加が多い理由を考えてみるなら、特にこの層だけにかかわる利害として、地工自で捉えられなかったような大規模工場に勤める人たちが、工場の経営上の利便から合併に反対したということである。こうみることができるならば、当時はまだ就業の条件とくらしの条件との対立はなく、むしろ合併問題に関しては両者の要求が一致していたといえるであろう。

地商従では、知っている人が少ない。これは、地工従についてもいえることであり、この傾向は後の運動にも共通している。地元通勤層に、地区に対して無関心な人が最も多いことを示しているといえる。

外通勤では、逆に知っている人が多いのが特徴的である。いいかえれば、地元通勤層の就業条件とくらしの条件への関心よりも、地区外通勤層のくらしの条件への関心の方が高いということであろう。また、外商従が外工従にくらべて参加率が高いのは、大阪市に勤める人が前者の方に一割ほど多いことが、その

表9-38 合併反対運動

（1955年までに来た人が母数）

階層 参加 の程度	地主 家主	地工 自	地商 自	地工 従	地商 従	外工 従	外商 従	その他	計
参加	0 (0)	1 (14)	3 (27)	5 (33)	1 (17)	3 (9)	5 (20)	3 (43)	21 (19)
知名	2 (40)	7 (100)	19 (173)	12 (80)	5 (88)	37 (116)	34 (136)	4 (57)	120 (111)
母数	5	7	11	15	6	32	25	7	108

注1. ()内はパーセント

注2. 知名率には55年以後に来た人も含まれる。
55年以前に来た人での知名率は44%。

理由であろう。

③ 力量の蓄積

この運動の実質的な中心は、それまでの経過からみて、旧地主、地工自であったと思われる。当時の土地利用の動向は地主に対してはより都市的な土地利用への期待を増大させ、地工自に対しては大阪の外延工業地としての発展を意味していた。これらの層の要求は、したがって大阪市との合併にあったといえる。これに反して、他の階層では、基本的には財政的にも豊かで都市的施設の整っている大阪市の方がよいということであり、この地区が都市化することに期待していたといえることができる。このように具体的には要求が違っているものの、豊中市編入反対という要求のもとにほとんどの人が集結して、運動を展開していったのである。

この運動で特徴的なのは、主婦の参加が多いことである。陳情には、主婦も多く参加したようである。主婦の地区にかかわる主な関心事は教育問題であり、そのことは逆に、合併問題が教育に関する点を含んでいたことを示しているといえよう。小中学校に在学する生徒の約3分の1が集団欠席したことは、それだけ主婦が積極的にになっていたことを示すものであろう。その後の運動においても、教育にからむ問題が多いにもかかわらず、主婦がこれほど積極的にになったことはない。

合併運動が、同盟の結成から、デモ、陳情、集団欠席など多彩な運動を展開し、多数の住民が参加したが、そのことは、合併後の豊中市の庄内地域への行政展開に影響していったことが推測される。

(2) 千成小建設問題（1965年）

① 運動の背景

60年代の高度成長によるスプロールがほぼ完了した1965年、庄内南小学校の収容能力が限界にきたため、千成小の建設問題が起った。これは端的に言えば、教育行政の行き詰まりを打解しようとした市側と、公害問題の表面化をおそれた工場側の対立としてとらえることができる。

60年代のスプロールにより、庄内南地区では、工場に囲まれた内側の残された農地がほぼ宅地化され、それまで中心的存在であった工場を圧迫し始めた。しかし、地区に対する行政展開はもっぱら工場立地にとまなうものが中心であった。そして、地工自では、工場地区に住宅が侵入してくることによって生ずる公害問題の表面化をおそれ、建設には反対の立場にあった。とくに、八興会を中心とする大工場経営者が、積極的に陳情などの運動をしたのである。

他の階層にあっては、収容能力をこえた学校では満足な教育を受けられないから、建設には賛成であるという意識と、公害のひどい所に建設するのには反対であるという意識の対立があっただろうと思われる。しかし当時はまだ、それほど公害への危機感が強くなく、前者が主に表面に出ていたであろうと推測される。

千成小建設問題には、その後の多くの運動に共通する点がある。それは、公害問題と教育問題である。そして、公害に対する要求と教育に対する要求が、どのように変化していったかがそのまま、住民運動がどのように変化していったかを示しているといえる。

② 各階層の動き

運動を、65年までに来た人でみると表9-39のようになる。これによると、6%が参加し、46%が知っている。この数値は、とくに参加率において合併反対運動より低い。また、表9-40でみられるように、参加した人、知っている人で、千成小建設に反対した人は、極めて少ない。ほとんどは、賛成もしくはどちらでもないである。八興会のほかに、建設に反対したということを聞かない。そこで、マルを反対につけた人は、あるいはその後の公害問題の激化によって、建設すべきではなかったという判断でつけたかも知れない。分析をすすめていくうえで、この運動に参加した人は、地工自に反対がいないことから、全員賛成であったものとする。

地家主は、6人のうち1人も参加していない。この層にとって、千成小が建設されることによる利害の変化はなかったものと考えられる。また、この層が、地区における力関係の場で既に無力化していたことも、参加がない理由であろう。高度成長期は同時に地主の没落期であり、社会的にも経済的にも勢力を失っていった地家主層は、この後すべての住民運動に対して関心を示しながらも、積極的に参加していくということとはなくなる。

地工自は、参加率が最も高い。しかも、建設に反対した人は1人もいない。今回

表9-39 千成小建設反対運動

(1965年までに来た人が母数)

階層 参加 程度	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
参加	—	8 (13)	5 (9)	5 (10)	—	8 (5)	9 (6)	1 (4)	31 (6)
知名	4 (67)	8 (33)	27 (47)	29 (57)	15 (56)	66 (44)	71 (49)	6 (22)	226 (46)
母数	6	24	57	51	27	151	144	27	487

注 知名率には、65年以後に来た人も含まれる。
65年以前に来た人での知名率は36%

表9-40 千成小建設問題の賛否

階層 賛否	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
賛成	2	8	27	25	10	43	55	4	174
反対	0	0	1	1	1	1	3	0	7
どちら でもない	2	5	10	8	4	29	20	5	83
計	4	13	38	34	15	73	78	9	264

注 数字は実数

のである。しかも当時は、公害問題もそれほど激化しておらず、あとでみるような弱腰になるようなこともない。このように、地工自が自治会での主導的な立場にあったために、建設に率先して賛成したものであろうと思われる。

地商自は、やや高い参加率を示している。そして参加した人のほとんどが、55～65年に来た人たちである。この頃来住した人たちの子弟が、小学校進学期をむかえていたことが、一番の理由であろう。

地工従は、参加率・知名率ともに比較的高い。地工従・地工自は参加率が高く、この限りではこれらの人人が最も公害に対して危機感がうすく、そのため千成小建設の要求がより強く出てきたと考えられる。特に地工従では、大工場に勤める人の割合が高くなるにもかかわらず参加が多いことは、公害を最も気にしていたのが、1部の大工場経営者だけだったことを示すものであろう。彼らのほとんどが、地区外に居住しており、そのため千成小建設に関して教育要求が出てこなかったといえる。

地商従では、参加がゼロである。一般に地商従は、いずれの運動でも参加率が低く、地区への関心が低いようである。この運動においては、現在長子15歳以上の家族が少ないことからわかるように、当時小学校に関係のない人たちが多かったことも理由の1つであろう。また地商従は参加人数も少なく、他の設問で自らを町内で弱い立場にあると判断している人が6割(平均5割)いることからわかるように、地区内で弱い立場にいることにもよるであろう。

の調査では、従業員数10人未満の工場が9割以上であり、建設地周辺の大規模工場がとらえられなかったこともあるが、それにしてもこの結果は予想外であった。このことは、千成小建設による公害問題の表面化をおそれていたのは、ごく1部の中大規模工場に過ぎなかったことを示している。そして、この層では、子弟の教育要求が強かったという理由だけでは、参加率が最高であることの説明にはならない。ここで考えられるのは、この層と自治会の関係である。かつて土着の有力者であった旧地主と工場経営者のうち、旧地主が没落して、必然的に工場経営者が地区内での有力な層となっていた

外通勤は、平均的な比率を示している。地元工場に勤めていなく、また公害に対する意識も低かったことから、単純な教育要求から参加する場合の参加率が、あらわれているといえる。

③ 力量の蓄積

この千成小建設問題で、初めて公害問題による要求の違いが表面化したことは、60年代の高度成長の終りと一致している。しかしながら、公害に対する意識がほとんどの住民で低く、むしろ大工場経営者に高かったことは、特徴的である。反対運動をになったのは、八興会を中心とする大中工場経営者であり、工場の方が優位だとする彼らの意識は、後の用途地域指定問題でもみられる通り一貫しており、その意味では、地区における工場が社会的、経済的に影響力を形成していることを示すといえる。

千成小建設に賛成することは、市の行うことに同意することであり、それだけで運動が展開することはあり得ない。賛成が、大工場の反対に触発されて表面化したものであるとすれば、その運動は主体的なものとはいえない点が多い。しかし、たとえば地工従では、この運動に参加した人は必ず他の運動にも参加しており、とくに神洲公害反対運動、高校建設問題と関係が深い。65年当時小学校にはいるくらいの児童が、9年後に高校進学期にあたったこともあるが、この問題を契機にして、他の運動により積極的に参加するのが多くなっていることは注目される。

なお、千成小の建設に賛成した人たちの運動の状況が、資料不足で、実態をより正確につかむことができなかった。

(3) 校区変更反対運動（1970～71年）

① 運動の背景

千成小を新設したにもかかわらず、再び庄内南小は収容能力に支障をきたし、校区の一部を千成小に移そうとしたことが、この運動の起りである。

65年の千成小建設反対運動が、予測される公害問題が理由で生じたのに対し、70年の校区変更反対運動は、既に深刻化している公害問題が理由で生じた。そしていままで大中工場経営者が影響力をもっていたのに対して、変更予定区域の住民が登場することになった。このことは、公害問題の激化が、この5年間に住民の意識を大きく変えていったことを物語っている。

校区変更反対運動の焦点は、公害問題と教育問題である。千成小建設反対運動も同様のとらえ方をすることができた。相違点は、千成小建設反対運動が、大工場経営者にとっての公害問題と住民にとっての教育問題との対立であったのに対し、校区変更反対運動が、住民の意識や要求での両者の対立であったことである。

この運動は、力関係でも、千成小建設反対運動と同じような対立のしかたであり、教育行政の行き詰まりを校区を安易に変更することで切り抜けようとした市側と、公害に反対する住民との対立とみることができる。

② 各階層の動き

運動を70年までに来た人を母数にしてみると（表9-41）、参加が5%で、知っているが19%である。この数値は、今までの運動のうちでも最も低い。この運動が、局地的な性格をもつものであったことを考えれば当然であろう。

階層別にみると、まず地主は参加がゼロである。この層は既に地区に対して無力化している上に、何よりも変更予定区域にはいつている大黒3丁目に居住している人が1人もいない。知っている人が6人のうち1人しかいないのも、このような理由によるのであろう。

地工自も参加がゼロである。千成小建設反対運動で最高の参加率を示したこの層が、このように急変しているのは興味深い。何よりも、公害問題の激化がその理由であろう。そして、このことが地工自に及ぼした影響の1つは、公害の加害者ということによる地区内での立場の弱化であろう。もはや地工自は、地

区に対して主導的な位置を占めることはできなくなったのである。2つめは、公害はそれほどひどくないという立場をとることで、校区変更に反対しなかったことである。反対することによって、それだけ公害が深刻であることを認めることには納得できなかったであろう。

地工自が千成小建設問題では率先して賛成し、校区変更問題では反対しなかったことは、この層だけ（地主層を除く）が、公害に対する認識が経営問題もからんで複雑であることを示している。

この運動は、商業自営者が中心になって進められたといわれている。しかし、この表では地商自の参加率は、他層と同じくらいである。これは、今回の調査で署名と行動との参加方法の区別をつけなかったためであろう。一般に地商自は、多くの人と接する機会があり、地区内での行動範囲も広いと、より多くの情報を得、また与える機会があるといえることができる。とくに、この運動では、最初に行動を起したのが地商自であるため、彼らが中心になって運動が進められたであろうと推測される。また見逃せないのは、公害問題の深刻化による地工自の弱体化である。そこで次第に地区に対して主導的な立場になってきたのが地商自である。自治会において中心的な存在になり始めたこの層が、運動においても中心的な存在になるのは、けだし当然であろう。

地工従と地商従との違いはなく、その特徴は、知っている人が少ないことで、地区に対して無関心な人が多いことを示している。これはおそらく、大黒3丁目以外に居住している人の無関心さによるのであろう。地元就業者は地区外就業者に比べより条件の悪い就業条件にあり、それだけ地区の問題に関心を持つゆとりがないということであると思われる。大黒町3丁目では、地工従の構成比は9%（平均12%）、地商従は4%（平均7%）と小さいにもか

かわらず、参加率は他層と同じくらいであるのは、それだけよく参加しているということである。このことは、地元就業者が直接かかわってくるような問題には積極的に参加するが、あまり直接的な利害を感じない問題には無関心なのが現状であることを示している。

外通勤では、外工従の参加率がやや高く、外商従の知名率が高い。大黒町3丁目では、外工従の構成比が36%（平均29%）と高いこと、また参加はしなくても関心を持たざるを得ない20代の主婦のいる比率が、外商従で24%と外工従の11%の倍以上であることなどがその理由であろうと思われる。

すでに千成小学校区である、千成1、2、3丁目では、わずかに1人しか参加していない。この地区の場合は、千成小学校であることが既成事実であったために、現状肯定的な対応となったためと思われる。

③ 力量の蓄積

千成小建設反対運動との関連をみると、校区変更反対運動に参加した人の9割が、千成小建設反対運動に参加しておらず、影響はないといえる。別の表現をすれば、千成小問題から校区変更問題へと公害に対する要求が変ってきたのに対応して、その要求を押し出してくる主体も当然ながら変ってきたのである。それは、かつて自治会の中心的存在であった地工自の衰退と地商自の台頭に対応している。そして、公害に反対する要求、ひいては工場地区としての方向づけに反対する要求の代表者としての地商自が、このころから住民運動の中心になっていくのである。

校区変更反対運動のそもそもの起りは、通学区域変更計画を聞いたある地商自が、市教育委員会との押

表9-41 校区変更反対運動
(1970年までに来た人が母数)

階層 参加 の程度	地主 主	地工 自	地商 自	地工 従	地商 従	外工 従	外商 従	他	計
参加	—	—	5 (6)	5 (6)	8 (6)	16 (7)	8 (8)	—	87 (5)
知名	1 (17)	9 (27)	16 (20)	10 (11)	5 (10)	39 (16)	60 (25)	3 (8)	143 (19)
母数	6	33	79	88	48	239	236	39	768

注 知名率には、70年以後に来た人も含まれる。
70年までに来た人での知名率は18%。

問答の末それをたしかめ、住民の意見を聞くよう申し入れたことからである。ここに、市側と住民側との対立を端的にみることができる。その後、校区変更審議会で地元住民が結論を出すまで審議会を開かないと決めたことが、新聞に報道され、その結果多数の住民が集会に参加し、大黒町通学区区域変更反対委員会が発足した。

反対派の人々は、児童数がこの2～3年頭打ちで、今後増加しないことを数字でもって明らかにした。このような実証的な態度はかつてみられなかったことであり、この運動の一つの成果である。この後の住民運動が、明確な論拠をもって展開するようになったのも、この運動の経験があったからだといえる。

なお、この運動では、署名が1,500以上集まったのであるが、それにしては参加率が少ない（庄内南地区の世帯数は約6,000である）。

その後の運動との関連をみると、この運動に参加した地工従は、神洲問題に5分の4が参加、高校問題に5分の5が参加している。他の層では、このような傾向は顕著ではない。

(4) 神洲化学公害反対運動（1971年）

① 運動の背景

校区変更反対運動と相前後して起ったこの運動の争点は、公害問題である。そして今までになかった新しい点は、この運動が、公害を出す工場そのものに向けられたたかいたということである。

神洲化学公害の苦情は、戦前から続いていた。しかし、71年になって急に住民が団結したのは、工場生産の増大で公害がより深刻になったこと、この頃になって公害の主原因が神洲化学にあることに、多くの住民が気づき始めたことであろう。また、その1ヶ月ほど前から活発に行なわれていた校区変更反対運動に刺激された面も否定できない。

この一連の運動は、生命をおびやかすものとしての公害問題の解決が、住民の主要な課題になってきたことを示している。

これまでの運動には、公害問題に教育問題がからんでいたこともあって、家族型によっては関係のない場合も多かったが、この運動では公害だけが争点ということで、より多くの人が参加したであろうことが推測される。さらに、公害一般に反対したのではなく、神洲化学の公害に反対したことは、工場に關係のある地工自、地工従の参加をも容易にし得るであろうと思われる。即ち、すべての階層が同じ要求で一致することができたといえよう。

② 各階層の動き

この運動の参加率、知名度はかなり高い。階層別にみると表9-42のようになる。

この運動は、神洲化学がその対象であっただけに、工場を中心に同心円的に参加率、知名度が落ちていくが、それでも一般に参加率の低い三和町などの参加率は他の運動よりやや高いほどである。このことは、庄内南部地区の住民が、公害による被害をより強く受けていることを示している。三和町あたりでは、特に神洲化学の被害をこうむっていたわけではなく、神洲化学が公害工場の典型にあげられたのであろう。つまり、周辺の住民は、甚大な被害をもたらす工場の一つとしての神洲化学、という意識の違いがあったものと思われる。

表9-42 神洲化学公害反対運動

（1970年までに来た人が母数）

階層 参加 の程度	地主	地工自	地商目	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
参加	—	2 (6)	2 (3)	10 (11)	2 (5)	13 (5)	16 (7)	5 (13)	50 (7)
知名	5 (83)	14 (42)	45 (57)	41 (47)	14 (29)	103 (43)	107 (45)	11 (28)	340 (44)
母数	6	33	79	88	48	239	236	39	768

注 知名度には70年以後に来た人も含まれる。
70年までに来た人での知名度は41%。

地主家主層の6人のうち、5人がこの運動を知っている。しかも5人のうち、2人は他の運動をまったく知らないのである。この運動が、地主主の関心をもひいたことは、それだけ公害に対する彼らの要求が強かったということである。

地工自の参加率、知名率は平均的である。公害に反対した運動である。校区変更反対運動と神洲化学公害反対運動とで、この層の参加率が異なっているのは、前者が全体的な公害に反対、後者が一工場の対象を明確にした公害に反対という違いのためであろう。さらに、運動が他の工場にまで波及することをおそれる以上に公害がひどくなっていたということもあるであろう。つまりそれだけ校区変更問題当時より、公害が深刻化していたといえる。

校区変更反対運動よりも参加率が劣る層は、3つある。その中でも最低の参加率を示しているのが、地商自である。地区内での主導的な立場に立った地商自が、このように低い参加率であるのは何故だろうか。それは、神洲化学公害反対運動のあり方に関係がある。この運動では、自治会が頼りにならないとして、別個の組織が結成されて展開したのである。地商自の参加率が少ないのは、こうした自治会を無視した運動のあり方に反発したためであろうと思われる。校区変更反対運動においても、独自の組織がつくられはしたが、それは自治会と深いつながりを持っていたため、地商自の参加が多かったといえる。

地工従は、参加率が最も高い。しかも年収150万円以下の低所得者が10分の7と多いのが、特徴である。また全階層でみても、木賃アパート居住者の参加率が7%と最高であり（文化住宅6%、長屋6%、一戸建て3%となっている。他の運動においては、すべて木賃アパートは最低である）、公害についての関心が就業条件、くらしの条件の悪い人々に、より強いといえる。地商従も同様に悪い条件のもとにあるのだが、参加率は低い。地工従が多いことは工場に勤めていることが、かえって公害に対する意識を高める結果になっていることを示している。とくに興味深いのは、神洲化学に就業していて反対運動に参加した人がいることである。上記の推測を実証しているともいえるし、またそれだけ公害がひどかったということであろう。

地商従は、参加率も知名率も低い。地工従と同様に生活困難層でありながら、大きな差があるのは、地商従の方が、若年層が多く、定住志向があまりないため、地区に対する関心がうすいのが現実であることを反映していると考えられる。

外工従と外商従とは、平均的な構成比を示している。注目すべきは、外商従の参加率が、校区変更反対運動のその2倍もあることである。地元就業者では工場就業者の参加が増え、地区外就業者では商業就業者の参加が増えている。

③ 力量の蓄積

相前後して行なわれた校区変更反対運動との関係を見ると、校区変更反対運動に参加した人の7割が、この運動に参加するか知っているかであり、校区変更反対運動の経験によって公害への意識がより鋭くなった人々の参加、支持を得て、この運動がより広範に行われたことがわかる。しかし詳しくみると、階層によってその蓄積のしかたが違っている。地工従では、校区変更反対運動に参加した人のほとんどが、この運動にも参加している。外工従では、両方の運動に参加した人が3人、外商従ではわずかに1人、他の層を合せても両方の運動に参加した人は1人である。このように、地工従に限って参加する人は特定の人に偏る傾向にある。

この運動では、自治会を半ば否定して神洲化学公害被害者同盟をつくったわけであるが、このような自治会不信が、自治会の中心的存在である地商自の積極的参加を妨げたといえる。そして、代って運動の中心になったのは地工従である。このことが、この運動の一つの特色である。

今までの運動が、市の計画との対立であったのに対し、神洲化学公害反対運動は、公害工場との対立であり、市も住民に協力することになったのは、注目すべきことである。この運動は、この地区では唯一の、

市との対立関係のない運動である。しかも、自治会を無視した点も、この運動だけにみられることである。このように、神洲化学公害反対運動は、さまざまな意味をもつものであり、庄内南地区における住民運動の中で重要な位置を占めているといえる。

また、被害者同盟は、自治会が頼りにならない故に結成されただけあって、運動が終わっても組織を保ち、次第に自治会へ影響するようになってきている。そして、同盟は地区に問題が生じると、自治会を通じることなく直接市に交渉する。今回の町づくりにおいてもこういった傾向がみられ、自治会や、自治会と関係の深い住民懇談会、再開発協議会とこのような運動との関係をどのように創出してゆくかは重要な課題である。

同盟が、運動の後にも活動をしたとはいえ、さらに他の公害に対する方向には進まなかった。最もひどい公害の発生源である神洲化学だけが運動の対象だったため、移転の話合いがつくと、運動のエネルギーは急速になくなっていった。

この運動は、マスコミにもとりあげられ、すべての政党の議員が協力した。

最初の工場側への正式な抗議の時から、新聞記者がおり、さらにはテレビでも、公害の主要原因が神洲化学が出す硫酸ミストであると放映したため、多くの住民が参加した。校区変更反対運動でもそうであったが、マスコミの利用は運動拡大の有効な手段となったといえる。

また同盟は、直接市に働きかけたのであるが、その際すべての議員に協力を求め、それが功を奏して、市、府を含めた三者会談において、工場側は移転を認めたのであった。

(5) 用途地域指定問題（１９７２年）

① 運動の背景

豊中市は６９年、「豊中市総合基本計画」の中で、庄内南部地区を工場集約地として位置づけていた。この地区は、既に５１年から工業地域の指定を受けていたが、７１年の建築基準法の改正にともない、市は新たに工業地域に指定しようとした。しかし、これを知った住民の多くが、指定変更することを要求して反対運動がおこった。用途地域指定問題では、住民が庄内南部地区をどのようにみているかがわかり、今後のまちづくり計画において参考とすべき点が多い。

この運動は、公害に悩まされ続けてきた住民が、これ以上公害を発生するような工場はいって来るのは、許せないということで生じた。しかも、公害問題に対して初めてこの地区の全域にわたって、反対運動が展開されたのである。このように広範な住民が運動に参加するには、以前の校区変更反対運動や神洲化学公害反対運動の経験が必要であったと思われる。実際、用途地域指定問題で中心になって活動したのは、これらの運動で活躍した組織であった。

工業地域反対の内容は、住居地域にしるということであり、準工業地域になったのはその妥協の産物とされている。他方、住民が、庄内南地区は住宅が圧倒的に多いにしても、基本的には工場に依存した居住地であるのを理解していること、そのため現存の工場については追い出すつもりはなく、今後危険性の多い工場が誘致されるのを防ぐことを主眼としていた側面も否定できない。

ここで注目すべきは、地工自、地工従の動きである。彼らは、この地区に居住し、この地区の工場に就業しているため、彼ら自身の中で意識の対立があったと考えられる。居住地としての意識と工場地区としての意識とのどちらがより強く出てきたかは、次に分析する。

② 各階層の動き

運動を全体的にみると、参加率は３．６％、知名率は２１％であり、校区変更反対運動と同じくらいの値である（表９－４３）。

８，５００名の署名が集まった事実からすれば、この値は少なすぎる。おそらく署名をした人は、積極的に参加したという意識を持ちえず、或いは忘れたりで、このアンケートにおいて、知っているにマルをつ

けたのであろう。校区変更反対運動の場合でもそうであったように、このような傾向は、他の運動もあると考えねばならない。そしてその場合、参加率から読みとれるのは、実際に参加した率と、参加したとしてどのくらい積極的に参加したという意識をもっているかということであり、それは問題が、どれだけ住民にとって切実なものであったかにかかわってくる。

表 9-43 用途地域指定問題

階層 参加 の程度	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
参加	—	—	6 (7)	5 (4)	1 (2)	10 (4)	10 (3)	2 (3)	34 (4)
知名	3 (50)	18 (49)	28 (33)	17 (15)	13 (21)	47 (17)	64 (21)	6 (10)	196 (21)
母数	6	37	86	115	63	279	306	61	953

階層別の動きをみると、まず地家主は参加がゼロである。今回の調査においてとらえられた地家主は、どの運動にも参加していないのでこの数値だけでは判断できない。むしろ変化のみられる知名率でみる方が妥当であろう。地家主 6 人のうち、3 人がこの問題を知っているのは、やはり土地利用がどのような方向に向かうかに関心が深かったことを示すものであろう。またそのうちの 2 人が賛成（1 人不明）であるのは、①工場に敷地を貸していること、②土地の売却の希望など、現在の地家主の現状を反映しているものと思われる。

地工自の参加もゼロである。工業地域指定に賛成を表明したのは、千成小建設の時にも反対をした、八興会を中心とする 20 数社だけである。こうした大工場経営者は、庄内南地区を、工場群の中に住宅が侵入してきた地区とみており、工業以外の用途の侵入に対して規制すべきだと千成小問題以来の一貫した要求から、賛成したものである。地工自でも、中小工場の場合は、動きが微妙である。反対派は、中小工場自営者にも「準工になっても中小工場の経営には支障がありません」という主旨の署名用紙をまわしたのであるが、ほとんどはその呼びかけに応じなかったと考えられる。しかし、工業地域指定に積極的に賛成もしなかった。多くの中小工場は、住宅に囲まれており、何よりも地工自はこの地区に住んでいるため、賛成を表明することはできなかった。また、経営上の立場からは、工業地域になるのが望ましいわけで、準工業地域になれば規制もきびしくなるであろうし、実際に違反となる工場もあったため、反対を表明することもなかった。しかし、関心が高かったことは当然で、49%の人がこの問題を知っている。しかも知っている人のうちで、50%が賛成、33%がどちらでもないであり、経営上の要求の方がより強かったといえる。千成小問題では全員賛成であり、神洲化学公害反対運動にも参加したことを合せ考えると、地工自の意識をうかがうことができる。つまり、自らの工場の経営に支障のない限りは、居住地としての要求を出す、経営に影響を及ぼすような場合には、経営上の要求の方がより重要になるのである。現在のまちづくりにおいても、地工自のこのような要求を正しく集約することが重要であるといえる。

地商自は、参加率が最も高く、また知名率も高い方である。この運動は、自治会を中心としたものである。地商自は、自治会への参加率が最高であり、町内での立場も強いとする人が多いことからわかるように、自治会で主導的な立場にあるのは地商自である。このような地商自が中心となって各地区の自治会が結束し、運動が展開されたのであろう。また、地商自は、その経営の基盤をこの地区の居住地という性格にしている。そのため、経営の向上を期待できない工業地域指定には反対だったことは容易に推測される。公害に反対だという理由の他に、上記のような理由があったため、地商自の参加率が最高になったのであろう。

地工従の参加率は高い方であるが、神洲化学公害反対運動にくらべるとかなり落ちる。また知名率も低い。今までの運動では、地工自と要求がほぼ一致していた地工従が、この運動で初めて、違った要求を出している。即ち、工業地域指定に賛成したのは、わずかに 2 人（11%）であり、半数が反対している。特に参加した人での賛否をみると、参加 5 人のうち 4 人が反対している。賛成した 1 人は、従業員数

2,000人の大工場に就業しており、経営者の意向と同じくしたのであろう。中小工場に勤める地工従は、おおむね反対だったと思われる。注目しなければならないのは、中小工場の地工自では賛成が多いにもかかわらず、中小工場の地工従では反対が多いことである。地工従が、就業の条件よりもくらしの条件をより切実にとらえているということであろう。地工自と地工従の要求が自立的にあらわれたことは、この層が独自の要求で主体的に運動を進めていく力量を備えてきたことを示しているといつてよい。

表 9-4 4 用途地域指定問題における賛否

階層 賛否	地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
賛成	3 (75)	9 (50)	1 (3)	2 (11)	—	3 (5)	8 (11)	—	27 (11)
反対	—	2 (11)	17 (49)	9 (50)	8 (57)	38 (63)	40 (53)	7 (70)	121 (51)
どうも ない でいい	—	6 (33)	17 (49)	7 (39)	6 (43)	16 (27)	25 (33)	1 (10)	78 (33)

地商従は参加率が低く、以前の校区変更反対運動、神洲化学公害反対運動の参加率より劣る。運動への参加経験に乏しいことがますます地商従を運動から遠ざけ、しかも用途地域指定問題が現在の問題を解決するものでないことから、参加率が低くなったのであろう。

外通勤では、参加率、知名率は平均的であり、反対が圧倒的に多い(表 9-4 4)。

③ 力量の蓄積

この運動は、校区変更反対運動、神洲化学公害反対運動で参加率の高かった町丁で、参加が多い。具体的には、用途地域指定問題に参加した人の8割強が、神洲化学公害反対運動に参加あるいは知っている人であり、6割強が校区変更反対運動に参加あるいは知っている人である。このことは、用途地域指定問題が、これら2つの住民運動の経験を基盤に展開されたことを示しているといえよう。

この運動の特色は、多くの自治会が結束したことである。そしてそこで中心になって動いたのが地商自である。

この運動の特徴は、公害が年々ひどくなっている現実を反映して公害を拡大しない方向に動いたことである。このことは、現実の行政に根ざして、住民自身がより積極的に計画に参加していく契機になる運動として注目される。

(6) 高校建設問題(1974年)

① 運動の背景

1974年に、高校建設にあたってその定員数が予定に足りないことがわかり、教室数を増やすことを要求する運動がおこった。またこれとは別に、高校の建設を要求する動きもあったようである。時期的には、65年に千成小を新設しなければならない程増加した当時の児童が、高校進学期を迎え始めたのに対応している。

今までの運動が、庄内地区に限られていたのに対し、この運動は豊中市全域にわたって、PTAを中心に展開された。過去の住民運動とは、かなり様相を異にする。また、公害問題を含んでいないことも特色である。なお、高校建設の問題では、旧庄内町の合併の際、旧庄内町の生徒の多数が、豊中市内の高校に通学していたこともあって、合併後の人口集中と家族の成長によって、より増大してきた進学希望をみたすために、庄内地域に高校を建設することは、いよいよ現実的な必要に迫られてきたことが主要な要因であると考えられる。

② 各階層の動き

各階層の参加率、知名率は、表9-45のとおりである。両方ともかなり高い値を示している。運動が最近のことであるため、記憶が鮮明であること、また学校を通じて署名用紙がまわったことなどが、その

理由であると思われる。

参加率が低いのは、地家主、地工自、地商従である。これらの層の参加を妨げるような直接的な要因は考えられず、参加は今までの住民運動の経験にかなり規定されると思われる。これらの層は過去の住民運動に（地工自だけは70年以降の住民運動に）積極的な参加をしたことがなく、その意味では、運動への主体的参加の条件の拡大がよりおけているといえよう。

表9-45 高校建設問題

階層 参加 の程度	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
参加	—	4 (11)	19 (22)	18 (16)	7 (11)	51 (18)	54 (18)	5 (8)	158 (17)
知名	1 (17)	13 (35)	35 (41)	25 (22)	15 (24)	75 (27)	73 (24)	8 (12)	245 (26)
母数	6	37	86	115	63	280	306	61	953

この運動は、公害問題を含んでいないため、階層による要求の違いがなく、運動への参加は、過去の住民運動にどれだけ関わってきたかに規定されるといって差しつかえないように思われる。もちろん、署名用紙が学校を通じてまわされたことから、家族型によっては関係のない人もいたわけであるが、地商従で子供のいない家族型が23%とやや多いだけで、他の層ではすべて20%以下であり、参加率にさほど影響はないといえる。

過去の運動との関係を見ると、65年以降の各運動に参加した人のそれぞれ半数程が、この運動に参加している。これは上述のことを証明しているようである。今までよく参加してきた地商自に参加率が最も高く、平均的な参加ではあるが各運動で参加する人が不定であった外通勤が次に高く、今まで参加率は高かったが一部の層に参加が偏る傾向のあった地工従がやや高いということも、このことによっている。

特に千成小問題との関連を見ると、千成小問題に参加した人の58%がこの運動に参加しており、知っている人も含めると84%になる。この値は、他の運動よりやや高い。また参加率は、千成小問題の参加率の約3倍である。この間の住民運動の経験が、参加を容易にしたといえよう。しかしながら、知名率は、かなり落ちている。千成小問題では、八興会を中心とする反対派の動きが新聞にも報道されたため、このような違いが生じたのであろうか。

③ 力量の蓄積

この運動は署名活動がほとんどであり、実際に人が動くことはあまりなかった。また、PTAが中心となって、豊中市内の学校の生徒によって署名用紙がまわったことも、今までの運動とは異質である。この運動で、参加率がかかなり高いことは、今までのような回覧式の署名よりも、子弟を通じての署名がより効果を発揮したことを示している。今回のまちづくりにあたって、子弟の教育に関連する問題については、PTAや生徒および教員などの要求を集約することが必要だと思われる。とくに、子弟の教育には関心の深い主婦のより多くの参加が期待できると考えられる。

この運動は、参加としては最も容易な署名だけではあったが、何よりも、最近の住民運動の参加率が一桁であったのが、飛躍的に伸びたことは、重要である。

今後のまちづくり運動は、この17%の参加が影響をもたらしてゆくともいえる。

(7) 参加経験の数

ここでは、運動の質に関係なく、参加経験の回数だけを分析することが、ここでの目的である。従って、必ずしも階層的にはみない。

表9-46にみられる通り、全体を通じて運動を全く知らない人が29%、1回も参加したことのない人は74%、1回の参加が18%、2回以上の参加が7%である。

地主家主は、すべてに参加していない。母数が少ないとはいえ、参加が1回もないのは、地主の戦後の没落を端的に示しているといえよう。

地工自と地商自に知らない人が少ないのは共通しているが、参加率はかなり違う。ここで庄内南地区の住民運動を、便宜的に千成小建設問題以前を前期、校区変更問題以後を後期とすれば（この区分は、公害問題が激化する時期を境とするもので、公害問題によって地区内での立場に変化があったことから、妥当であると思われる）、まず地工自に関心が高いのは、前期においては地区内における主導的な立場であったこと、後期においては公害に関する問題がほとん

表9-46 参加経験の数（階層別）

階層 回数	地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
一つも知らない	2 (33.0)	6 (16.2)	13 (15.1)	29 (25.2)	26 (41.3)	76 (27.2)	98 (32.0)	27 (44.3)	277 (29.1)
参加0回	6 (100)	29 (78.4)	57 (66.3)	88 (76.5)	52 (82.5)	201 (72.0)	227 (74.2)	48 (78.7)	708 (74.3)
参加1回	—	6 (16.2)	20 (23.3)	13 (11.3)	8 (12.7)	56 (20.1)	59 (19.3)	5 (8.2)	167 (17.5)
参加2回以上	—	2 (5.4)	9 (10.5)	13 (11.3)	3 (4.8)	20 (7.2)	18 (5.9)	5 (8.2)	70 (7.3)

んどであったことからであろう。そして地工自に参加率が低いのは、とくに後期の影響である。

地商自に関心が高いのは、特に後期において地区内での主導的な立場にあること、多くの情報を得る機会があることによるのであろう。そのことは地商自に参加率が高いという結果にあらわれているといえる。

地工従の特徴は、2回以上の参加が多いことである。1回参加と2回以上参加の比率が同じくらいなのは、この層だけである。運動をまったく知らない人は少ないにもかかわらず、参加したことのない人が多く、今までみてきたように、この層では、積極的に参加していく人と、参加しない人とが偏る傾向にあることがいえる。

地商従では、参加率も知名度も地主を除くと最低である。この層では、比較的最近来住してきた人のしめる割合が高く、最も流動の激しい層と思われ、そのため地区に対しても無関心になるざるをえないのであろうか。

外通勤は、ほとんどの運動で地工従より参加率が劣るにもかかわらず、地工従よりも参加したことのある人の比率が高い。この層では、地工従とは逆に、運動への参加が散発的であるといえる。

地区に対する継続的な活動ともいえる自治会への参加と、住民運動への参加は、深い関係にあると思われる。住民運動の参加経験の数と、自治会参加との関係は表9-47の通りである。また、この表では表わされていないが、参加したことのない人のうちでよく自治会に参加している人の割合は、13%で、参加1回では20%、参加2回では42%、3回以上では73%となっている。明らかに、両者は相関関係

表9-47 自治会参加別参加経験の数

自治会参加 参加回数	よく参加	普通	なし	合計
一つも知らない	17 (10.2)	110 (23.5)	144 (46.6)	271 (29.1)
参加0回	94 (56.6)	354 (75.6)	253 (81.9)	708 (74.3)
参加1回	34 (20.5)	93 (19.9)	40 (12.9)	167 (17.5)
参加2回以上	37 (22.3)	20 (4.2)	13 (4.2)	70 (7.3)

にある。特に、自治会によく参加している人は、住民運動をよく知っているし、2回以上の参加が多い。また、自治会に加入しているだけの人と加入していない人とでは、知名度にかなりの差があるが、参加率ではさほどの差がない。つまり、自治会に加入していることは、住民運動を知ることにつながり、自治会によく参加することは、住民運動にもよく参加することにつながっているといえる。しかしながら、自治会によく参加している人の半数以上は、参加したことのない人であり、自治会への参加が必ずしも、運動への参加を規定しているとはいえない。

また家族型でみると、子供のいる家族がよく参加している。長子15歳以上と15歳以下と

なかでも地工自や地商従が「どちらともいえない」とこたえている人が多い。地工自については、①従来の運動が地工自の利益と結びつくケースが少なかったこと、②したがって、より積極的な運動への参加に乏しかったことなどを反映してこのような結果になったといえる。

肯定的なこたえが比較的多いのは、外工従、地商従である。これらの層は、地区の生活状態の現実を通じて、運動への関心もつよくもっている層であるといえる。

地商自が校区変更や用途指定問題での運動においてより主導的な位置にありながら、「とりあげてほしい問題をとりあげていない」とする人が4分の1強存在するのは、この層の運動の参加が、①町内自治会の世話役など、コミュニティでの社会的な位置を通じておこなわれていること、②したがって、地商自の自立的な要求の形成とそれにもとづく意識的な参加になっていないことを反映したものであろう。地家主の6分の3が「とりあげていない」とこたえているのも②の理由によると考えられる。

問題のとりあげ方については、住民全体としては否定的回答がよりつよい。このことは、個々の運動が、それぞれ地区の現実から生起し、問題の一定の解決につながっているのが少なくないとはいえ、全体としては、その成果が定着し切れていないことを示すといえる。

(3) 参加人数

全体としては、「かなり多くの人が署名やアンケートに参加している」が11.2%、「一部の人しか参加していない」が44.8%、「なんともいえない」が41.9%と、否定的評価が多いのが特徴である（表9-51）。

表9-51 参 加 人 数

運動・階層 参加人数	庄 内 合 併 問 題	千 建 成 設 小 学 問 題	神 公 洲 害 化 反 学 対	校 反 区 対 変 運 更 動	用 指 途 定 地 間 域 題	高 要 校 求 建 運 設 動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
多くの人が参加している。	22 (15.6)	48 (18.7)	60 (15.4)	33 (18.3)	44 (19.1)	65 (16.1)	0 (0.0)	2 (5.4)	10 (11.6)	15 (13.0)	6 (9.5)	36 (12.9)	36 (11.8)	2 (3.3)	107 (11.2)
一部の人しか参加していない。	69 (48.9)	138 (53.7)	208 (53.3)	100 (55.6)	127 (55.2)	214 (53.1)	2 (33.3)	21 (56.8)	43 (50.0)	45 (39.1)	29 (46.0)	135 (48.4)	136 (44.4)	16 (26.2)	427 (44.8)
どちらともいえない	47 (33.3)	66 (25.7)	117 (30.0)	46 (25.6)	54 (23.5)	121 (30.0)	3 (50.0)	14 (37.8)	30 (34.9)	53 (46.1)	27 (42.9)	100 (35.8)	132 (43.1)	40 (65.6)	399 (41.9)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

住民運動との関係でみると、いずれの運動においても「どちらともいえない」が2～3割であるが、全体の42%に比べると、かなり低くなっている。運動に参加していることが、より評価をしやすいといえる。これと対応して「一部の人しか参加していない」および「多くの人が署名やアンケートに参加している」が多くなっているのが特徴である。「一部の人しか参加していない」が全体の傾向とくらべて1割ほど多くなっているのは、より多くの住民の参加を期待してのことであろう。「多くの人が参加している」がやや多くなっているのは、この地区の住民運動が、着実にひろがってきている現実を反映しているといえる。校区変更や用途指定問題が肯定的評価が多いのは、このことを示している。

階層的にみると、「多くの人が参加している」が多いのは、地工従や外工従などである。これは、この層が神洲化学の公害問題やその用途指定問題での運動に参加するようになってきたことと対応した評価であるといえる。地商自や外商従は平均的な回答率を示している。

地工自が「多くの人が参加している」が5%でもっとも少なく、逆に「一部の人しか参加していない」とする人が約6割しめることは、これまでの運動がこの層の要求と対立的な側面が少なからずあったことを反映してのことであろう。

地商自も否定的意見がやや多いのは、この層が町内の世話役などとして運動を経験してきたことを通じてよりきびしい評価をしていると考えられる。

地家主は6分の3が「一部の人しか参加していない」としている。

南部地区の住民運動の課題やその担い手などによって評価の立場がことなるが、全体の半数近くが「一部の人しか参加していない」と回答していることを考えると、こんご各階層ごとに運動へ参加する条件を拡大してゆくことが課題となる。まちづくりの運動が全階層にわたってすすめられねばならないが、過去の運動の経過に根ざして、①地区住民組織の民主化や、②自治体労働者などの積極的な参加をもとに、運動ひとつひとつをつなぎとめてゆくことが不可欠である。

(4) 問題の解決

全体的には、「ねばり強くやって解決した問題が多い」が9.2%、「うやむやに終わってしまうことが多い」が34.2%、「どちらともいえない」が54.7%となっている（表9-52）。

表9-52 問題の解決

住民運動 住民階層	庄内合併 町問題	千建設 小学校問題	神公洲 省化学対	校区 変更に 対して	用途 指定 問題	高要 校求 建運 設動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
解決した	21 (14.9)	36 (14.0)	57 (14.6)	32 (17.8)	40 (17.4)	47 (11.7)	1 (16.7)	2 (5.4)	7 (8.1)	12 (10.4)	4 (6.3)	35 (12.5)	23 (7.5)	4 (6.6)	88 (9.2)
うやむやに 終わった	48 (34.0)	107 (41.6)	152 (39.0)	69 (38.3)	90 (39.1)	146 (36.2)	1 (16.7)	9 (24.3)	37 (43.0)	31 (27.0)	22 (34.9)	107 (38.4)	110 (35.9)	9 (14.8)	326 (34.2)
どちらとも いえない	71 (50.4)	111 (43.2)	176 (45.1)	89 (49.4)	99 (43.0)	207 (51.4)	4 (66.7)	26 (70.3)	41 (47.7)	70 (60.9)	36 (57.1)	131 (47.0)	170 (55.6)	48 (70.5)	521 (54.7)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

住民運動への参加との関係では、「解決した」とするのがやや多くなっている。なかでも校区変更問題や用途指定問題で多いのが特徴である。校区変更反対運動が、教育委員会の計画保留ということで決着がついていることが反映しているといえる。しかし、「どちらともいえない」が49%いることは、この運動の結果だけで、全体の運動の評価をしていないことを示すといえる。このことは、神洲化学問題でもみられることで、この工場は移転することとなったが、「解決した問題が多い」という評価は必ずしもたかくない。この意味では、公害のより根本的な解決を追求しなければならないという意識がよりひろく形成されているともいえる。

用途問題にしても、「解決した問題が多い」が多くなってはいるが、否定的な見解がより多くなっているのも、このような理由によると考えられる。

階層別にみると、外工従や地工従に「解決した問題が多い」とするのがやや多く、地工自や地商従において少なくなっている。

外工従や地工従に肯定的な回答が多いのは、とくに用途指定問題などにおいて、これらの層がより積極的に参加していることと関係があると思われる。

では、ほとんど差がない。夫婦のみの場合が最も参加率が低く、次に低いのが単身者である。このことは、世帯主の年齢にも対応しており、40歳台が最もよく参加している。次に参加率の高いのは30歳台であり、20歳台が最も参加率が低い。このように、子供のある人に参加が多いことは、過去の運動がほとんど教育問題を含んでいたことからわかるように、子供が地区とのつながりを媒介する重要な要因のひとつであることを示すと思われる。

庄内南部地区では、民間借家と借地持家が多くをしめるのであるが、1回も参加したことのない人の比率が、前者で76.4%、後者で70.2%と、差が認められる。一般には、このように持家の人が参加率はよいのであるが、先にみてきたように、神洲化学公害反対運動の場合を通じていえることは、民間借家とくに木質アパートの参加率が高くなっていくことからわかるように、不動産の所有形態や定住傾向による運動参加の条件のちがいよりも、地区で展開されている労働や経営の現実から規定されて、そこから生起する住民の地区への要求を中心にして、運動が発展し、そのにない手も変化しつつあることを示す。

町丁別にみると、千成町で最も参加率が高く、次が大黒町である。この地区が、庄内南部地区の中でも特に公害がひどいことがその理由であろう。逆に公害も比較的軽い三和町などでは参加率が低い。つまり、過去の住民運動は、公害問題で代表されるということである。

また、主婦が家族従業員あるいは正勤務であると、少し参加率が落ちる。いずれも、時間的拘束が長いといえる。住民運動に参加するには、主婦の時間的な余裕も影響しているということである。

収入でみると、年間世帯収入が100万円以下では、参加率が極めて低い。このことも労働条件の悪さが住民運動に参加する時間的な制約条件となっていることを示すものであろう。しかし、それ以上の収入では、収入による参加率の差はほとんどない。つまり、時間的、経済的条件は、最低限必要な条件であっても、十分条件ではないのである。

2. 住民運動の評価

ここでは、南部地区の住民運動についての住民の評価を、①関心があるか、②切実な問題を取りあげているか、③多数が参加していると思うか、④問題が解決したか、の4つの側面について質問し、その回答を住民階層別に分析するのが目的である。

(1) 住民運動への関心

全体としては、「関心がある」が62%、「関心がない」が36%で、「関心がある」が多い(表9-48)。

過去の住民運動との関係を見ると、いずれの運動かに参加している(もしくは知っている)人はつよい関心をもっていることがわかる。なかでも校区変更反対運動に参加している人がやや高く8割が「関心がある」とこたえている。

表9-48 住民運動への関心

運動階層 関心	庄内合併町問題	千建設小 学問題	神公洲 害化学対	校区対 変運動	用指 途定 地間 域題	高要 校求 建運 設動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
関心あり	103 (73.0)	201 (78.2)	297 (74.9)	144 (80.0)	179 (77.8)	303 (75.2)	5 (83.3)	24 (64.9)	58 (67.4)	66 (57.4)	41 (65.1)	182 (65.2)	193 (63.1)	26 (42.6)	595 (62.4)
関心なし	37 (26.2)	54 (21.0)	96 (24.6)	36 (20.0)	51 (22.2)	97 (24.1)	1 (16.7)	13 (35.1)	27 (31.4)	48 (41.7)	20 (31.7)	92 (33.0)	111 (36.3)	33 (54.1)	345 (36.2)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

なお、関心のつよさは、運動への参加の程度によって差が出ている。つまり、過去の住民運動を知らない、知っている、参加したの順に「関心がある」がふえる傾向にある（表 9-49）。

階層別にみると、いずれの階層においても 6 割以上が、「関心がある」とこたえている。地家主は 6 分の 5 が「関心がある」とこたえており、この層の地区の運動への関心のつよさがあらわれている。

地商自では「関心がある」が地家主についてたく、土工従がもっとも低くなっている。

地商自については、過去の運動への参加回数も最も多く、そのことが関心のつよさに反映しているといえる。土工従が低くなっているのは、従来の住民運動との関係がより少なかったことによると考えられる。なお、地商従が、参加の経験が乏しいにもかかわらず、ややたかい「関心がある」の分布を示しているのは、住民運動に対するより一般的な観念による判断によると思われる。

(2) 問題のとりあげ方

全体としては、「切実な問題をよくとりあげている」「とりあげてほしい問題をとりあげていない」、「どちらともいえない」がそれぞれ 12%、22%、64% となっている（表 9-50）。「どちらともいえない」が多くなっているのは、運動への参加を通じてとりあげている問題の内容を知る機会が全体としては乏しいことを示すものであろう。

表 9-50 問題のとりあげ方

運動・階層 とりあげ方	庄 内 合 併 町 問 題	千 建 成 設 小 学 問 校 題	神 公 洲 害 化 反 学 対	校 反 区 対 変 運 更 動	用 指 途 定 地 間 域 題	高 要 校 求 建 運 設 動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
とりあげ ている	28 (19.9)	48 (18.7)	70 (17.9)	41 (22.8)	46 (20.0)	65 (16.1)	0 (0.0)	3 (8.1)	10 (11.6)	13 (11.3)	9 (14.3)	43 (15.4)	37 (12.1)	2 (3.3)	117 (12.3)
とりあげ ていない	32 (22.7)	76 (29.6)	99 (25.4)	43 (23.9)	63 (27.4)	98 (24.3)	3 (50.0)	7 (18.9)	22 (25.6)	27 (23.5)	8 (12.7)	57 (20.4)	72 (23.5)	11 (18.0)	207 (21.7)
どちらと もいえない	79 (56.0)	130 (50.6)	218 (55.9)	94 (52.2)	119 (51.7)	238 (59.1)	2 (33.3)	27 (73.0)	33 (61.6)	73 (63.5)	45 (71.4)	173 (62.0)	195 (63.7)	44 (72.1)	612 (64.2)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

このことは、運動に 1 度も参加したことのない人では、肯定的評価よりも否定的評価の方が 2 倍ほど多く、運動をまったく知らない人にその傾向がつよいことからわかる。

過去の住民運動との関係をみると、全体としては約半数程度の人が、「どちらともいえない」とこたえている。「とりあげている」とする肯定的な評価がやや多いのは、校区変更反対運動や用途指定問題である。このことは、いずれも地区の公害と教育要求にかかわって生じたというより切実な課題がとりあげられていたことを反映したものであろう。高校建設問題については、運動としてもあたらしく、住民による評価も必ずしも定着していないことから、肯定的評価がやや少なくなり、「どちらともいえない」が多くなっていると考えられる。

階層別にみると、地家主をのぞくどの階層においても、「どちらともいえない」が 6～7 割をしめている。

「どちらともいえない」が地工自においてとくにたかい分布を示しているのは、やはりこの層の要求と運動と結びつきの現実が影響しているといえる。

なお、地工従においても「どちらともいえない」が6割をしめて多いのは、この層の中で運動へ参加している人と参加していない層が、運動を通じて前者が増加しつつあるとはいえ、後者のケースもかなり存在し、そのことが評価にもあらわれると思われる。

以上をまとめると、一般に過去の運動へ参加しているほど、「どちらともいえない」という中間的な評価はへる。また運動へまったく参加したことのない人では否定的評価が多く、参加がふえるにしたがって肯定的評価も否定的評価もふえる傾向にある。

このことは、校区変更問題などでより主体的に運動に参加した地商自や地工従、外工従の一定の部分についてあらわれている現象である。

過去の地区の住民運動への評価は、階層的な利害問題やコミュニティーレベルにおける住民の結合関係の現実によってこととなるが、一部には、一般的な住民運動に対する考えからの判断も入っているとみられる。

なお、外工従や地工従、地商従など、より生活困難な条件をかかえている層ほど肯定的な反応を示す傾向があり、地区の現実を反映して運動が多少とも生活環境の改善に役立っているとみているようである。

3. ま と め

まとめにあたって、階層ごとのおおまかな傾向をふり返ってみる（図9-2参照）。

- ① まず地家主層では、住民運動への参加が1回もない。よく知っているのは、神洲化学公害反対運動と用途地域指定問題である。住民運動の評価については、概して否定的評価が多い。まちづくり運動への期待は極めて高く、期待しない人は1人もいない。このことを反映して、参加意欲も高い。
- ② 地工自では、合併問題への参加率は低い、千成小問題への参加率は長高である。その後の運動では、公害の激化にともない参加率も落ちて、校区変更問題、用途指定問題、高校建設問題では、最低である。しかし、地工自のなかでも八興会を中心とする勢力は、工場地区としての要求を一貫して表明してきたのである。住民運動については否定的評価が多い。この層は、工場経営の動向とかがわってまちづくり計画の知名度が最高であるにもかかわらず、再開協議会の知名度は最低である。またまちづくり運動に対する期待も少なく、参加意欲も最も低くなっているが、このまちづくりが工場の立地の歴史的経過に根ざした工場対策を重要課題としていることを考えると、こんごまちづくりへの主体的な参加をすすめる条件づくりが最も必要な層となっている。

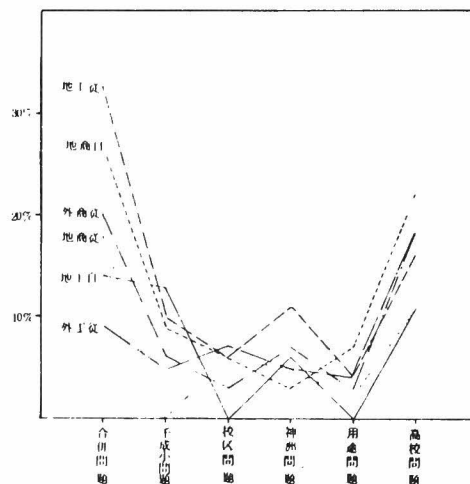


図9-2 参加率の変化

- ③ 地商自は、全般に参加率が高い。例外的なのが、神洲化学問題であり、参加率が最低となっている。住民運動については、否定的評価が多い。まちづくり計画の知名度は高く、その情報源も多い。再開協議会の知名度も最高である。まちづくりへの期待はさほど高くはないにもかかわらず、参加意欲は最高となっている。
- ④ 地工従も、全般にかなり高い参加率を示している。しかし住民運動を知っている人は少なく、積極的に参加する人と無関心な人とに分化しているようである。2回以上住民運動に参加した人を見ると、この層は、初期においては地工自とその要求を一にしていたが、神洲化学問題で初めて地工自と異なった要求をもつよ

うになった。土工従は他にくらべてまちづくり計画をあまり知らない。また、まちづくり運動への期待と参加意欲は、平均的な値を示している。

- ⑤ 地商従は、過去の住民運動において、参加率も知名率も低い。今回のまちづくり計画もあまり知らない。まちづくり運動に対する期待はかなり高いが、参加意欲はさほどない。この層の不参加理由では、長く住むつもりがないという人が多い。
- ⑥ 外通勤の住民運動への参加率で特に目立つことはない。住民運動の評価では、常に外工従の方に肯定的評価が多い。同様に、まちづくり計画の知名度は、外工従でかなり高いし、再開発協議会の知名度も外工従の方が高い。まちづくり運動に対する期待に差はなく、参加意欲はやや外工従が多くなっている。
- ⑦ 庄内南部地区の現在の諸問題は、豊中市との合併にその遠因が求められる。豊中市は当時赤字財政に悩んでいた。再建措置が講じられようとするときに庄内町と合併した。その時取りかわされた合併協定さえも、大半が実行不可能な状況であった。そのご高度成長政策ともあいまって、工場の立地がいちじるしくすんだ。こうした資本の強蓄積は必然的に多くの労働者を吸着し、60年代後半の爆発的なスプロールをひきおこした。この地区の基本的な問題である工住混合と過密居住はこのような過程で生じたのである。工住混合は公害問題をひきおこし、過密居住は児童数の増加と不足する教育施設のため、教育問題をひきおこした。過去の住民運動が、この公害問題と教育問題で代表されることは、これまでの分析でみたとおりである。住民運動の主体の変化はこのような流れの中でとらえねばならない。
- ⑧ まず、合併反対運動の主体は、当時まだ多くの土地を所有していた旧地主、さらに地区周辺に位置する工場、特に大中工場の経営者であった。そして土工従は、土工自の要求を自らのものとして動いたと思われる。また勢力としては弱い、地商自も都市化への強い要求をもっていたであろう。高度成長期に旧地主が、資本としての土地を失って没落していったのにかわって、土工自が地区の土地利用の要求を主導するようになった。1965年前後は、土工自が自治会でも影響を形成していたようである。しかし、公害問題が深刻化してくると、土工自の立場は世論もあつく、社会的に弱いものとなり、地商自の要求が自治会と結びついて主導性をおびるようになった。また、土工従も地区の土地利用に深くかかわっており、しかも土工自に対しても自立的な要求が顕在化するようになる。さらに外通勤もまた、住宅が密集し、過密がひどくなるにつれて、居住地としての要求をより表面化するようになる。この層は、絶対数が多いため、参加人数のかかなりの割合をしめることは無視できない。これが現在の庄内南地区の状況であると思われる。
- ⑨ 過去の住民運動は、神洲化学公害反対運動をのぞいて、上からの計画と住民の要求との対立としてとらえられる。そして、住民運動は、上からの計画に対する単なる反対運動から、上位計画に対置すべき論拠の明確な要求を提示する運動へと変化発展していった。そのような流れの中で、神洲化学公害反対運動は、住民の自覚的、意識的な要求によって行なわれた。もちろん、この運動は、大局的にみれば市の庄内南部地区を工場地区として位置づけてきた行政に対する反対運動ととらえられるが、この運動では、市の計画に対する直接的な反発は表面化しなかった。多くの場合、地区の住民による運動では、行政の末端組織として現実に機能している自治会の果たす役割は大きく、自治会に自らの要求を反映させることの可能な層が、運動の主体となることが多い。65年の千成小建設問題では土工自が、70年以降の神洲化学公害反対運動以外の運動では、地商自が高い参加率を示しているのは、このことを反映している。神洲化学公害反対運動は、行政側との直接的な対立ではなく、また自治会とは別の組織を形成した運動であったため、地商自の参加率は劣る。今回のまちづくり運動は、住民が自らの計画を提示するという点で、今までの住民運動の流れをさらに創造的な運動に発展させることが求められている。上からの計画に対して反発するという防衛的なものから、意識的に管理能力を高めうる計画性のある運動へとすすむことが必要である。まちづくり計画の推進体である再開発協議会は、自治会と関係の深いものであるため、自治会組織が母体となって運動がすすめられることが予測される。まちづくり運動の課題としては、このような自治会中心の動きと、神洲化学公害反対運動

のような別組織中心の動きとを統一させてゆくことがあげられよう。

第10章 住工混合地域における職住生活機能

第1節 産業構造からみたコミュニティ型の設定

近年、市街地（一般に混合市街地）における居住環境の悪化が顕著となり、自治体行政にとっても重要な行政課題となっている。従来は、居住環境問題を生活施設不足や公害等による生活圧迫としてとらえ、この改善に努力がはられてきた。一方、このような地域における生産機能向上がはかられるかどうかの問題解決につながるものが明らかとなってきた。住民生活を支える生産面からの正しいアプローチがなければ、それは道理ある居住環境整備計画とはいえないのではないだろうか。この視点より既成居住地をみると、多くの問題居住地は過密混合の状態を呈している。しかも過密混合居住地では、資本主義下の集積構造の論理により、住工が不可避的に形成されている。「大阪都市圏の経済構造の動態に関する調査報告書」（昭和48・大阪市）によると、大都市圏では同心円的に圏域が構成され、中心からコア、インナーリング、アウターリングとしている。住工混合地域であるインナーリングでは、産業としてはアウターリングの大工場の下請企業で、敷地が狭くて多種少量生産の可能な小零細工場がコアの卸売業と結ぶ地点に集積のメリットを求めて立地している。このような工場集積地やその縁辺では、多数のブルーカラー層が安い労働力のブルとして集中する。さらにこの傾向はたえず、過密混合居住地を形成しつつける原動力となっていると理解されよう。またこのような圏域は拡大されていく傾向にある。

以上のような背景にある住工混合地域に対する政策的対応には以下のものがある。

①都市計画サイド — 道路等の産業基盤整備、地域地区制による土地利用の純化。②居住環境整備 — 区画整理事業（道路）、住宅地区改良事業など。③（公害）工場対策 — 「近畿圏整備法」による「工場等制限法」（昭和39年）、「工場再配置促進法」（昭和47年）、「工場立地法」（昭和48年）、および「東大阪公害防止条例」（昭和48年）などの自治体による対応である。①、②いずれも大工場の産業基盤整備をめざしたものであり、土地利用純化といってもそのうらづけがないものである。現実には不可避的に形成される住工混合地域の居住機能をたかめる方向どころか、地域内で大多数をしめる小零細工場に何らの対策も及びえない放置の政策であった。他方、構造的不況といわれるもとで地域に集積する中小企業の生産力を再編成する目的で、中小企業のもつ社会的機能を再評価しようとする動きもある。「都市における中小企業群の機能に関する調査・分析」（昭和49年、通産省）は、まだ具体的な政策にまで到達していないとはいえ、注目されるものといえる。

小零細工場の集積が同時に貧困地域を形成するという住工混合地域形成の一般的傾向に根ざした対策・研究は卒直にいて緒についたばかりである。

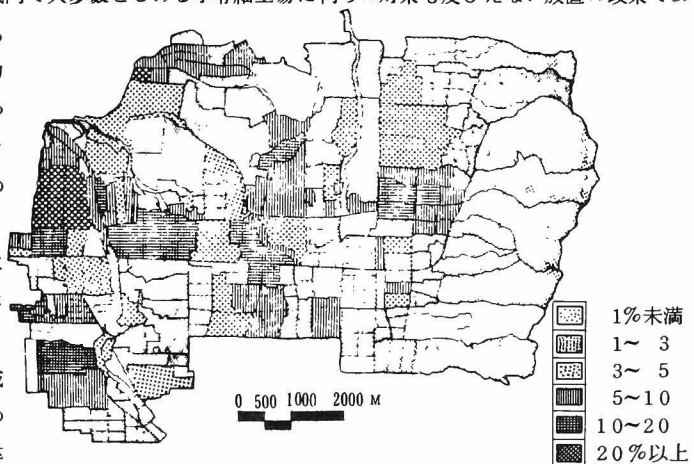


図10-1 床面積による工業土地利用分布（東大阪市、昭45）

とはいえ住工一体の立場からその地域での産業の集積立地を生かした職住近接のコミュニティプランの方向を考えることは大きな意義がある。フィジカルな土地利用の方向性は、個々の敷地レベルからその方向性を見つけるという総合的な居住機能向上をめざす立場である。

以上のような背景・意義にもとづき、本研究では次の3つを大きな目的とする。

- ① 住工混合地域という生産と生活が密接に有機的に結びついている空間が不可避免的に形成されている実態を、工場の集積、居住者の職住移動メカニズムを軸として明らかにする。
- ② こうした混合地域での企業、居住者の地域活動の実態および居住者による地域の評価を、居住者の地域生活・居住の実態を軸として明らかにする。
- ③ ①、②で明らかになったことをてがかりに、住工混合地域の空間的な職住生活機能向上の方向性を明らかにする。

以上の3点である。

1. 住工混合地域形成の一般的傾向

我々は、従来、居住環境整備に関する研究で、豊中市庄内地域を対象に、①「庄内南部地区におけるまちづくりの主体形成に関する研究」（昭和49年）、②「大都市零細工場の地域的経営要求に関する研究」（昭和50年）などにとりくんできた。各々の観点として、①では、地区の総合的な居住環境整備に対する居住者の要求、および計画作成へのより主体的な参加の条件を知るため、住民階層を設定した。しかもこの計画作成過程では、多数の小零細工場の立地・経営条件の安定化をはかる方策がなければ、計画の総合性をたかめることができず、生活環境という一面からのアプローチは、住民の地域生活要求を充足しえないものとなることが明らかになった。と同時に住民参加を正しい方向で発展させてゆくことは、計画の総合性をたかめる重要なモメントともなりうるが示されている。②では、住工混合地域の生産力を担っている小零細工場に着目し、これらが地域に根ざして経営を安定的に継続させてゆくのもつ要求をとり出すとともに、この要求が居住環境整備の計画に反映されてゆくべきものであることを明らかにするため、個々の工場の生産基盤である設備の更新過程に着目した。安定的に生産活動を続けていくという条件を満たすうえで出てくる設備改善の実態・問題点、今後の動向を設備改善の型を設定して分析した。以上のような研究の流れにもとづいて、今回は住工混合地域形成の不可避の現実根ざした地域の居住機能を住居階層によって評価し、このような居住地の整備の方向性をみい出していくことに基本的視点をおいている。

住工混合地域の研究において、都市計画の面からの関心事である土地利用に対して、次の3つの立場が考えられる。つまり、①住工分離論、②中間的立場、③住工一体論の3つである。従来の研究の多くは、いずれも①に終始していたと思われる。つまり地域地区制の継承で、公害発生源である工場を何とか隔離して土地利用を純化していこうとする立場である。この考えは、具体的な純化の方策がなく、かつ混合地域形成の論理からして実態に即しえないものといえる。②の立場は近年になって提案されているものでより細かい街区単位レベルで土地利用の方向を考えようとするものである。現行用途地域制の細分割をもつてきめのこまかい土地利用計画をめざすアクションゾーニングの提案はその例である。しかし、住工混合地域では、住工の過密混合化が一般的傾向であり、かりにスクラップアンドビルドにより再開発がおこないえたとしても大都市圏域内で似たような地域が再形成されるという現実を直視したものとはいえない。本研究は③の立場に立ち、住工混合のこのような傾向に根ざして、むしろ地域内工場の生産力をひきあげるという生産基盤を高めることを含んだ居住環境整備をめざそうとするものである。土地利用でいえば、個々の敷地レベルで今後の予測をしようとする立場である。

2. 調査の概要

世帯主を対象として、①従前職業の実態と転職理由、②従前住宅の実態と職住位置に対する意識、③仕事と生活よりみた居住者の住工混合地域に対する評価、④転職・転居意識、⑤世帯主を中心とする家族の仕事と生

活の実態についてアンケート調査をおこなった。対象地区約11,000世帯に対して選挙人名簿により10分の1の抽出で配布822票に対し回収701票であった。調査期間は2月2～14日である。

対象地区選定の方法の方法は次のとおりである。小学校区に準ずる単位で、①昼間就業率（＝昼間従業者数／100）が80%以上160%以下、②製造業就業率（＝昼間製造業従業者／昼間全従業者）が50%以上である地区より、人口密度、産業構造等を指標として、枚岡西地区、高井田東地区、長瀬西地区の3地区を抽出した。

3. 東大阪市の産業構造

住工混合地域に於ける地区特性は、その地区の産業構造に規定されてくる。そこで本稿では、既存統計資料と図を用いることにより、①東大阪市全域の産業構造及び人口推移を明らかにし、②産業構造による住工混合地域のコミュニティ・タイプを設定し、③、①、②、により、対象地区の特性を明らかにする。

(1) 概況：東大阪市

は、大阪市の東に隣接し、昭和42年、布施、河内、枚岡3市の合併によって生まれた市である。近年、大阪市の外延的發展と共に、中小零細工場が激増し、スプロール化の著しい地域である。大阪市側から、旧布施市を西地区、旧河内市を中地区、旧枚岡市を東地区と呼ぶが、3つの地区には各々特徴がある。西地区一

表10-1 人口動態、人口密度、世帯平均人員（単位千人）

	昭和40.人口	昭和45.人口	昭和50.人口	(人/ha) 人口密度	(人/世帯) 世帯平均人員
大阪府	6,657 (20.9)	7,620 (14.5)		41	3.5
大阪市	3,156 (4.8)	2,980 (45.6)		145	3.3
東大阪市	443 (39.3)	500 (12.9)	525 (5.0)	85	3.2
西(旧布施)	271 (27.8)	285 (5.2)	279 (△2.1)	139	3.1
中(旧河内)	92 (67.2)	117 (27.2)	134 (14.5)	74	3.3
東(旧枚岡)	80 (60.0)	98 (22.5)	112 (14.3)	47	3.5

注 人口密度世帯平均人員は、大阪府・市一昭45国調：東大阪市一昭50国調
()は増加率、△は減

大阪市に隣接し、一通りスプロールが進行した。既成過密市街地を形成。中地区一農地転用による、工場進出が盛ん。東地区一生駒山麓の住宅街、伸線、作業工具等の地場産業地帯。人口動態（表10-1）よりも明らかとなるように、西地区の人口は減少傾向にあり、スプロールが中地区を中心として東へ進んでいる。また平均世帯人員も西地区が最も少なく、単身世帯、若年世帯が多いことを表わしている。

(2) 工場立地：昭和40年以降、工場立地が急速に進行（表10-2）。工場数の増加率は大阪府全体、大阪市の平均より多く、工場立地が特に著しい地域だと言える。しかし、その新規立地の大部分は小零細工場で、地区別には西地区に集中し、その比率は西地区74%、中地区16%、東地区10%となっている（図10-1）。また、東大阪市内の工場の特徴として、小零細性があげられる。昭和50年には一工場当りの平均従業員が9.8人と10人以上となっている。4人以下の工場が56%、9人以下の工場は79%と大多数の工場が小零細である。

(3) 業種：表10-3より明らかとなるように、東大阪시는特に金属、機械に特化しており、中分類のその他の金属、機械も含めると、58%に達する。また、経年変を見ると、昭和41年に41%だった金属、機械

表10-2 工場数と平均従業員規模の推移

		昭. 41	昭. 44	昭. 47	昭. 50
大阪府	工場数	60,879 (4.3)	72,482 (19.1)	81,227 (12.1)	
	平均従業員規模	(20.4)	(19.1)	(17.2)	
大阪市	工場数	37,536 (△4.8)	42,286 (12.7)	44,818 (6.0)	
	平均従業員規模	(△7.0)	(3.6)	(16.1)	
東大阪市	工場数	4,813 (26.5)	6,550 (36.1)	8,640 (31.9)	10,078 (16.6)
	平均従業員規模	(18.1)	(15.4)	(12.0)	(9.8)

()内は、増加率、△は減 昭和41～50事業所統計

額より明らかとなる様に、規模も大きく、東大阪の金属、機械製造業の基幹産業として、安定している。最も不振と思われるのは河内木綿を発生とする燃糸で、開発途上国に迫られ、工場数も減り、細々と操業を続けている(表10-4)。また、地理的分布を見ると、伸線は生駒山系を水利により東地区北部に集積し、作業工具は東地区南部、燃糸は西地区南部に集積している。鋳物、ボルト・ナットは、地場産業であると同時に都市型工業として位置付けられ、インナーソングに近い、西地区北部の工業地帯に分布している。

4. 住工混合コミュニティ・タイプの設定
コミュニティ・タイプ設定の軸として、地区の市街化段階、地区の産業構造の2つを取り出し、次の

4つを設定した。①伝統産業型：地場産業を中心とし安定的な土地利用形態を持ち、良好な住宅街。②新規立

が、昭和50年に47%となっており、ますます特化する傾向にある。両者の平均従業員規模は、金属製品8.0人、一般機器8.9人と、いずれも全業種平均より小さく、典型的な零細業種である。昭和41年から44年にかけて、急速に立地が進んだ電気機器は、それ以降停滞気味である。

- (4) 地場産業：東大阪市に古くから立地する7つの産業を地場産業と呼んでいる。伸線、鋳物、ボルト・ナット、金網、作業工具、ミシン、燃糸の7業種である。そのうち、伸線、鋳物、金網、作業工具は、事業協同組合を持ち、一定、安定的に操業を続けている。特に伸線は、出荷

表10-3 業種別、事業所数(中分類)

	大阪府	大阪市	東大阪市
金属製品	15,381 (18.9)	8,074 (18.0)	2,802 (27.8)
一般機械	9,819 (12.1)	5,076 (11.3)	1,948 (19.3)
電気機械	3,342 (4.1)	1,716 (3.8)	542 (5.4)
衣服等繊維	6,955 (8.6)	4,932 (11.1)	421 (4.2)
その他	45,730 (56.3)	25,020 (55.8)	4,366 (43.3)
計	81,227 (100.0)	44,818 (100.0)	10,079 (100.0)

()は% 大阪府、大阪市は昭47.事業所統計
東大阪市は昭50.事業所統計

表10-4 地区別特性

	(1) 人口動態 昭50人口	(2) 人口密度 昭50/昭45×100 (人/ha)	(3) 昭50後開 従業員数	(4) 昭50後開 従業員数	(5) 昭50後開 従業員数 E50/40×100	(6) 昭50後開 従業員数	(7) 昭50後開 従業員数 E50/40×100	(8) 昭50後開 従業員数 E50/40×100	(9) 昭50後開 従業員数 E50/40×100	(10) 昭50後開 従業員数 E50/40×100	(11) 昭50後開 従業員数 E50/40×100
枚岡西	11,213	1054	175	5,430	7,746	1427	4,863	628	146	465	657
高井田東	13,661	971	137	7,723	7,676	994	4,870	634	98	656	519
長瀬西	13,432	971	90	7,133	10,101	1416	8,002	792	71	426	620
東大阪市	52,474	1049	85	25,190	21,243	841	9,892	466	98	559	577

昭50事業所統計をもとに作成

地型：中大規模機械、金属工業、貸工場を中心とした工場立地が著しく、土地利用は混合化に向う。③熟成市街地型：大都市外延部にあり、小零細工場の過集積によるブライテッド化。工場の生成、消滅が著しく不安定。④混合型：以上①、②、③が複雑に混合しており、土地利用等、最も不安定である。

次に対象地区の特性(表10-4)をみる。まず前編の方法により3地区を選んだ。1枚岡西地区、2高井田東地区、3長瀬西地区、である。枚岡西地区は、①伝統産業型の地区で、伸線を中心として比較的規模の大きい工場が集中し、人口密度は最も低く、居住環境も良好である。反面、安定した工場が多い為、地区外からの流入多く、良好な住宅街故に地区外に流出可能な者も多いと思われる。

高井田東は③の熟成市街地型として位置付けられる。人口密度が最も高く、スプロールによる市街化も最も早かった。都市性工業のボルト・ナット等の金属、機械の比較的規模の小さい工場が集積している。この地区は、国道をはさんで南北で性格が異なり、南部は幹線鉄道の駅を中心として、古くからの住宅街・商店街を形成し、北部は典型的な住工混合地域で労働者住宅が多く見られる。長瀬西は、

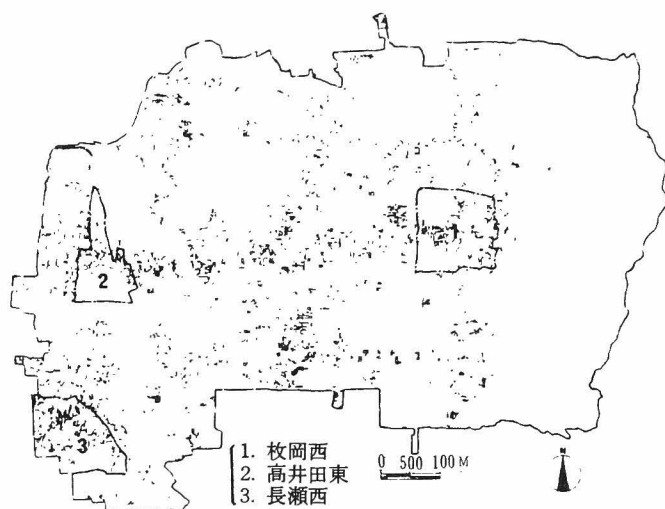


図10-2 工場分布図 (昭和48年建物現況図より作成)

④の混合型として位置付けられる。大阪市に隣接する所では、零細工場の新規立地(貸工場等)が進み、幹線道路沿いには、衰退地場産業である撚糸がみられ、ブライト化を伴っている。業種としては、金属、機械も多いが、その他製造業、プラスチック成型等が最も多い地区で、新規立地が進みながら、一方では、貧困化が進行している。

以上3地区の特性より明らかとなるように、住工混合地域に於ては集積度、業種、歴史、活動状態といったその地区の産業構造が、コミュニティ・タイプを規定する決定的な要因であることが明らかとなる。

第2節 職住近接の構造

1. 住民階層の構成

(表10-5)

①地区内就業か否か、②工業に就業しているか否か、③自営であるか否か、以上3つの指標により9つの住民階層を設定した。全体では外商従(18%)が最も多く、地工自、地工従、外工従が14~5%である。対象地区は、地区内就業者が極めて多く(その他を除く)

表10-5 地区別住民階層の構成

住民階層 地区	地主	地工 自	地工 従	地商 自	地商 従	外工 従	外商 従	外工 自	その他	計
枚岡西	0 (10.6)	19 (14.4)	26 (9.4)	17 (5.0)	9 (17.8)	32 (13.9)	25 (2.2)	4 (26.7)	48 (100.0)	
高井田東	5 (1.6)	40 (12.8)	38 (12.2)	47 (15.1)	9 (2.9)	43 (13.8)	65 (20.8)	13 (4.2)	52 (16.7)	312 (100.0)
長瀬西	2 (1.0)	42 (21.5)	34 (17.4)	17 (8.7)	10 (5.1)	25 (12.8)	35 (17.9)	5 (2.6)	25 (12.8)	195 (100.0)
計	7 (1.0)	101 (14.7)	98 (14.3)	81 (11.8)	28 (4.1)	100 (14.6)	125 (18.2)	22 (3.2)	125 (18.2)	687 (100.0)
庄内南部	(0.6)	(3.8)	(12.0)	(9.0)	(6.6)	(29.2)	(32.1)	(6.7)		(100.0)

表 10-6 住民階層別、地区別家族型及び平均世帯人員

住民階層 家族型 地区 世帯人員	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	計	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西
単 身	0	0	24 (2.45)	2 (2.5)	5 (1.7.9)	5 (5.0)	9 (7.2)	0	12 (9.6)	57 (8.1)	14 (7.6)	27 (8.5)	16 (8.0)
夫婦のみ	2 (28.6)	17 (16.8)	13 (13.3)	14 (17.3)	6 (2.1.4)	7 (7.0)	15 (12.4)	1 (4.5)	11 (8.8)	86 (12.3)	19 (10.3)	38 (12.6)	28 (14.1)
夫婦+子 ($X \leq 6$ 歳)	0	10 (9.9)	18 (18.4)	6 (7.4)	6 (2.1.4)	18 (18.0)	23 (18.4)	3 (13.6)	13 (10.4)	100 (14.3)	31 (10.8)	40 (12.6)	29 (14.6)
夫婦+子 ($7 \leq X \leq 15$)	1 (1.4.3)	23 (22.8)	22 (22.4)	15 (18.5)	4 (1.4.3)	25 (25.0)	33 (26.4)	5 (22.7)	20 (16.0)	153 (21.8)	42 (22.8)	55 (17.3)	56 (28.1)
夫婦+子 ($X \leq 16$ 歳)	1 (1.4.3)	22 (21.8)	12 (2.2)	17 (21.0)	2 (7.1)	20 (20.0)	19 (15.2)	8 (3.6.4)	37 (29.6)	139 (19.8)	43 (23.4)	68 (21.4)	28 (14.1)
世代家族	1 (1.4.3)	24 (23.8)	6 (6.1)	19 (23.5)	2 (7.1)	23 (23.0)	19 (15.2)	5 (22.7)	19 (15.2)	119 (17.0)	30 (16.3)	57 (17.9)	32 (16.1)
傍系家族	0	0	0	2 (2.5)	0	0	0	0	0	2 (0.3)	1 (0.5)	1 (0.3)	0 (0.0)
無 夫 婦	2 (28.6)	5 (5.0)	3 (3.1)	6 (7.4)	3 (10.7)	2 (2.0)	6 (4.8)	0	13 (10.4)	43 (6.1)	4 (2.2)	29 (9.1)	10 (5.0)
そ の 他	0	0	0	0	0	0	1 (0.8)	0	0	1 (0.1)	0 (0.0)	1 (0.3)	0 (0.6)
計	7 (100.0)	101 (1000)	98 (100.0)	81 (100.0)	28 (100.0)	100 (100.0)	125 (100.0)	22 (100.0)	125 (100.0)	700 (100.0)	184 (100.0)	317 (100.0)	198 (100.0)
〈人/世帯〉 平均世帯	3.3	3.9	2.9	4.0	3.1	3.9	3.8	3.9	3.6	3.7	3.7	3.5	3.7

て46%)、特に地区内工場就業者は29%で約3分の1をしめる。以上より対象地区全般に職住近接の傾向がよりつよく、特に工場就業者に著しく現われている。地区別には、長瀬西は以上の傾向がとくにつよい。地工自22%、地工従17%である。高井田東は工場就業者は41%と最も少なく、外商従21%、地商従15%と多い。枚岡西は外工従が17%と最も多く、地工従も14%で地工自を上まわり、地区内を中心とする地場産業の雇用力の高さを示している。

2. 家族構成

(1) 家族型と世帯人員(表10-6)

「夫婦と子供」が56%、世代家族17%である。自営層は世代家族が多い反面、地工自、地商自は「夫婦のみ」も多い。従業員層は一般に「長子年齢6歳以下」が多く、地工従は単身も25%あり若年世代が多い。世帯人員は、自営層、外通勤では4名前後であるが、地区内従業員は3名と少ない。地区別には、枚岡西は最も成長した家族が多く、高井田東は成長した家族が多い反面、単身世帯も多い。長瀬西は若い世帯が大半をしめる。

(2) 世帯主年齢(図10-3)

地家主を除くと地工自が最も高齢化(50歳以上が36%)しており、その他の自営者も一般に高齢者が多い。地工従は20歳台が29%と最も多い反面、従業員の中では50歳以上の者が最も多い。地区別には高井田東は高令者、20歳台が多い。枚岡西は45~50歳、長瀬西は20歳台の者が多い。

(3) 住宅形式(表10-7)

一般に自営層は1戸建併用住宅の割合が高く、地工自は49%と最も多い。一方地工従は1戸建住宅が最も少ない。地区別に1戸建併用住宅の割合をみると、枚岡西10%、高井田東16%、長瀬西20%である。

表10-7 住民階層別、地区別住宅形式

住民階層 住宅 地区 形式	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 自	外 工 従	外 商 従	そ の 他	計	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西
1 戸 建 〈専 用〉	6 (85.7)	29 (28.2)	14 (14.5)	26 (32.5)	5 (18.5)	13 (59.1)	32 (37.8)	45 (35.7)	61 (50.0)	236 (34.6)	92 (50.0)	92 (28.9)	60 (30.6)
1 戸 建 〈併 用〉	0	50 (48.5)	11 (11.2)	31 (38.8)	3 (11.1)	0	1 (1.0)	6 (4.8)	6 (4.9)	108 (15.8)	18 (9.8)	52 (16.4)	39 (19.9)
木 造 ア パ ー ト	0	2 (1.9)	7 (7.1)	1 (1.3)	4 (14.8)	0	4 (4.1)	4 (3.2)	4 (3.3)	26 (3.8)	2 (1.1)	15 (4.2)	10 (5.1)
鉄 筋 ア パ ー ト	0	4 (3.9)	18 (18.4)	3 (3.8)	3 (11.1)	0	6 (6.1)	8 (6.3)	4 (3.3)	46 (6.7)	3 (1.6)	30 (9.4)	13 (6.6)
文 化 住 宅	1 (14.3)	5 (4.9)	19 (19.4)	2 (2.5)	7 (25.9)	3 (13.6)	17 (17.2)	24 (19.0)	10 (8.2)	88 (12.9)	25 (13.6)	37 (11.6)	27 (13.8)
長 屋 〈専 用〉	0	5 (4.9)	20 (20.4)	1 (1.3)	3 (11.1)	2 (9.1)	32 (32.7)	18 (14.3)	25 (20.5)	106 (15.5)	28 (15.2)	48 (15.1)	31 (15.8)
長 屋 〈併 用〉	0	7 (6.8)	0	8 (10.0)	0	2 (9.1)	0	3 (2.4)	0	20 (2.9)	5 (2.7)	11 (3.5)	5 (2.3)
分 譲 マ ン シ ョ ン	0	0	4 (4.1)	5 (6.3)	2 (7.4)	2 (9.1)	0	17 (13.5)	11 (9.0)	41 (6.0)	9 (4.9)	26 (8.2)	7 (3.6)
そ の 他	0	1 (1.0)	5 (5.1)	3 (3.8)	0	0	1 (1.0)	1 (0.8)	1 (0.8)	12 (1.8)	2 (1.1)	7 (2.2)	4 (2.0)
計	7 (100.0)	103 (100.0)	98 (100.0)	80 (100.0)	27 (100.0)	22 (100.0)	98 (100.0)	126 (100.0)	122 (100.0)	683 (100.0)	184 (100.0)	318 (100.0)	196 (100.0)

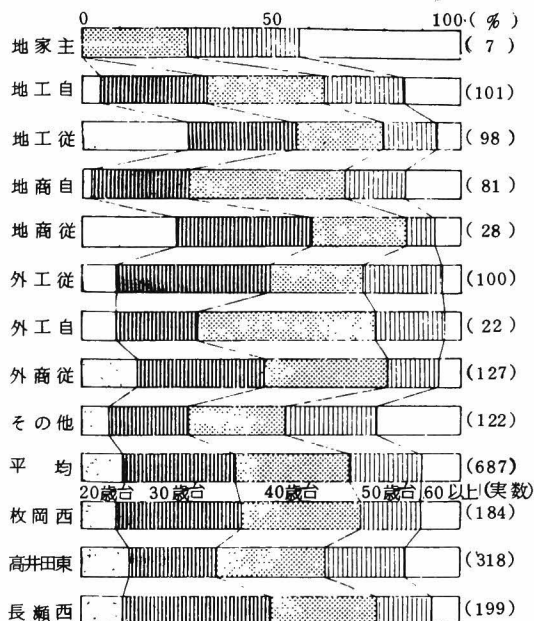


図10-3 住民階層別、地区別世帯主年齢構成

区内自営層の主婦が最も就業率は高く、外商従(20%)の主婦が最も低い。地区別には、長瀬西(40%)、高井田東(36%)、枚岡西(30%)の順となっている。また、主婦の職場は大半が同一区内である。

次に雇用形態をみると、自営層では70~80%が家族従業者として働いている。外通勤の主婦は、常雇

3. 就業構造

(1) 世帯主職場(表10-8)

全体で同一地区内とする者は51%でそのうち同一町内は80%と大半をしめ、職住がほぼ一体となっている事実が明らかとなる。地工自、地商自は90%以上が同一町内である。同一住居、敷地内での零細経営といえる。地工従、地商従も60~70%が同一町内であり、長時間労働を要因とする職住近接の生活様式であると思われる。外工従、外工自は各々55%、85%が東大阪市内で、一定の空間距離が就業、操業にとって限界であることが示されている。最も地区と離れているのは外商従である。地区別に同一地区内の割合をみると、長瀬西が61%で最も多く、高井田東(51%)、枚岡西(48%)となる。

(2) 主婦労働(表10-9)

全体で38%の主婦が就業している。地工自(56%)、地商自(47%)といった地区

用が48%と、多くが安定的に就業しているが、地工自は臨時、パート、内職といった不安定な職が多い。

表10-8 住民階層別、地区別世帯主職場所在地

住民階層 職場 地区 所在地	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 自	外 工 従	外 商 従	そ の 他	計	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西
同一町内	6 (85.7)	92 (92.0)	56 (61.5)	73 (93.6)	17 (70.8)	—	—	—	17 (21.0)	261 (41.0)	55 (32.7)	116 (39.3)	96 (53.6)
同一地区内	—	8 (8.0)	35 (38.5)	5 (6.4)	7 (29.2)	—	—	—	10 (12.3)	65 (10.2)	25 (14.9)	33 (11.2)	13 (7.3)
東大阪市内	1 (14.3)	—	—	—	—	17 (85.0)	53 (54.6)	24 (20.2)	19 (23.5)	114 (17.9)	43 (25.6)	58 (19.7)	25 (14.0)
インナー リング	—	—	—	—	—	3 (15.0)	27 (27.8)	47 (39.5)	18 (22.2)	95 (14.9)	21 (12.5)	43 (14.6)	31 (17.3)
コア	—	—	—	—	—	—	3 (3.1)	28 (22.5)	9 (11.1)	40 (6.3)	10 (6.0)	24 (8.1)	6 (3.4)
大阪府下	—	—	—	—	—	—	9 (9.3)	13 (10.9)	5 (6.2)	27 (4.2)	8 (4.8)	15 (5.1)	5 (2.8)
他府県	—	—	—	—	—	—	5 (5.2)	7 (5.9)	3 (3.2)	15 (2.4)	6 (3.6)	6 (2.0)	3 (1.7)
計	7 (100.0)	100 (100.0)	91 (100.0)	78 (100.0)	24 (100.0)	20 (100.0)	97 (100.0)	119 (100.0)	81 (100.0)	636 (100.0)	168 (100.0)	295 (100.0)	179 (100.0)

表10-9 住民階層別・地区別 主婦就業率及び雇用形態

住民階層 及び地区 雇用形態 就業率	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	計	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西
個人業主	2 (66.7)	7 (12.7)	3 (12.0)	5 (14.3)	1 (14.3)	2 (6.5)	4 (16.0)	0	12 (30.0)	36 (15.8)	4 (7.7)	18 (17.5)	14 (18.9)
家族従業員	0	44 (80.0)	1 (4.0)	27 (77.1)	0	0	0	5 (71.4)	3 (7.5)	80 (35.1)	14 (26.9)	39 (37.9)	27 (36.5)
役員	0	0	0	0	1 (14.3)	0	0	0	0	1 (0.4)	1 (1.9)	0	0
常雇用	1 (33.3)	0	10 (40.0)	2 (5.7)	3 (42.9)	15 (48.4)	12 (48.0)	1 (14.3)	13 (32.5)	57 (25.0)	15 (28.8)	27 (26.2)	16 (21.6)
臨時	0	0	2 (8.0)	0	0	2 (6.5)	1 (4.0)	0	1 (2.5)	6 (2.6)	5 (9.6)	0	1 1.4
パート内職	0	4 (7.3)	9 (36.0)	1 (2.9)	2 (28.6)	12 (38.7)	8 (32.0)	1 (14.3)	11 (27.5)	48 (21.1)	13 (25.0)	19 (18.4)	16 (21.6)
計	3	55	25	35	7	31	25	7	40	228	52	103	74
就業率	42.9 (100.0)	55.6 (100.0)	35.2 (100.0)	46.7 (100.0)	35.0 (100.0)	32.3 (100.0)	23.6 (100.0)	33.3 (100.0)	35.4 (100.0)	36.8 (100.0)	30.6 (100.0)	36.2 (100.0)	40.3 (100.0)

以上の分析から地区内就業者を中心にまとめる。地工自は最も高齢化し、家族も成長して主婦をはじめとした家族労働に依存し、併用住宅ないしは徒歩圏内の住宅に住み、長時間労働により生業的に操業を続けている。地工従は高令者が多い一方、若年層も多い。住宅事情も悪く、子弟が学齢前のため、主婦の就業も困難だが、臨時・パートといった不安定な雇用形態ながら地区内の工場で働き、家計を補助している。地商自、

地商従も土工自、土工従と似に傾向にあるが、労働内容そのものの差から労働条件に大きな差があり、工場就業者層ほど問題層とはいえない。

第3節 居住者の職住移動の状態

1. 職場移動の実態と動向

(1) 転職経験と階層変化（表10-10）

全体では61%が転職をしている。地商従が74%で最も多いが一般に地区内就業者は転職経験は少ない。地区別には大きな差はないが、年齢構成を考えると、長瀬西（64%）は、若年層が多い地区としては大変転職経験者が多いと言える。また転職時期は昭和40年以降、工場立地、市街化が進行する時期に多く、地区内就業者より地区外就業者の方がより最近転職をしている。次に転職経験者の階層変化を見ると、「従→従」（58%）「従→自」（23%）「自→自」（15%）「自→従」（4%）で従業員、自営共に階層内移動が70～80%を占めている。自営層の経営の不安定さを示すと同時に従業員層の高令化に伴う半失業的自立という地区の特性が現われている。

表10-10 転職経験と階層変化

住民階層 階層 地区 変化	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
自→自	2 (50.0)	24 (41.9)	0 (0.0)	19 (39.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (30.8)	8 (19.5)	13 (12.4)	25 (14.6)	20 (16.4)	58 (14.6)
自→従	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (6.9)	0 (0.0)	1 (5.0)	1 (1.5)	9 (11.7)	0 (0.0)	1 (2.4)	4 (3.8)	4 (2.3)	9 (7.4)	17 (4.3)
従→自	2 (50.0)	34 (58.6)	0 (0.0)	29 (60.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (69.2)	14 (34.1)	18 (17.1)	51 (29.8)	23 (18.9)	92 (23.1)
従→従	0 (0.0)	0 (0.0)	54 (93.1)	0 (0.0)	19 (95.0)	66 (98.5)	68 (88.3)	0 (0.0)	18 (43.9)	70 (66.7)	91 (53.2)	70 (57.4)	231 (58.0)
計	4 (100.0)	63 (100.0)	58 (100.0)	48 (100.0)	20 (100.0)	67 (100.0)	77 (100.0)	13 (100.0)	41 (100.0)	105 (100.0)	171 (100.0)	122 (100.0)	398 (100.0)
転職率	57.1	63.4	60.4	60.0	74.1	67.7	64.5	59.1	44.6	60.7	58.5	63.9	60.6

(2) 以前の職業（表10-11）

製造業従業者38%、販売サービス従業者16%、製造業自営者10%となっている。現在と比較すると、製造業就業率は48%と大差ないが、いずれの業種を見ても自営の割合が少なく、特に製造業では著しい。従業員層の家族労働に依存した、独立による小零細化を招いていることが明らかになる。土工自の以前の職業を見ると、その他製造業自営と金属、機械従業員が多く、その他製造業（プラスチック成形等の雑貨）の経営の不安定さと、機械、金属製造業が地区内で根をおろしている事が明らかとなる。一方土工従を見ると、製造業自営層からの転落が最も多く、地区内に居住し、地区内の工場に就業の機会を見つけることによってなんとか生活をしていっていることが明らかになる。商業就業者は比較的以前の職種が異っている者（工場就業者）が多い。

(3) 以前の職場所在地（表10-12）

職場移動のパターンと各々の割合は以下の通りである。①「地区内→地区内」（12%）②「地区内→地区外」（5%）③「地区外→地区内」（39%）④「地区外→地区外」（44%）。

地区外への流出は少なく、地区内への流入が多く、地区内への労働力の集積が明らかとなる。階層別には

表10-11 以前の職業

住民階層 以前の 地区 職業			地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計	
自 営	製 造 業	機械 金属		7 (1.4)	2 (3.6)	1 (2.1)		2 (3.1)		1 (8.3)		3 (2.9)	3 (1.8)	7 (6.1)	13 (3.4)	
		電気 機器				1 (2.1)						1 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.3)	
		地場 産業		2 (3.3)		1 (2.1)		1 (1.5)				2 (1.9)	1 (0.6)	1 (0.9)	4 (1.0)	
		その他	1 (25.0)	10 (16.4)	3 (5.4)	3 (6.3)	1 (5.0)	1 (1.5)	1 (1.3)	1 (8.3)	1 (2.5)	2 (1.9)	8 (4.7)	12 (10.5)	22 (5.7)	
		運輸 通信業						1 (1.5)	3 (3.8)			3 (2.9)	0 (0.0)	1 (0.9)	4 (1.0)	
	建 設 業										3 (7.5)	2 (1.9)	1 (0.6)	0 (0.0)	3 (0.8)	
		サービス業	1 (25.0)	2 (3.3)	1 (1.8)	13 (27.1)	1 (5.0)		7 (9.0)	1 (8.3)	3 (7.5)	6 (5.8)	16 (9.5)	7 (6.1)	29 (7.5)	
		専門技術管理	1 (25.0)	2 (3.3)	1 (1.8)	6 (12.5)	2 (10.0)	2 (3.1)	6 (7.7)	1 (8.3)	9 (22.5)	7 (6.7)	20 (13.0)	3 (2.6)	30 (7.8)	
		従 業 員	製 造 業	機械 金属		13 (21.3)	11 (19.6)	2 (4.2)	3 (15.0)	13 (20.0)	4 (5.1)	4 (33.3)	1 (2.5)	12 (11.5)	22 (11.8)	18 (15.8)
	電気 機器				4 (6.6)	1 (1.8)			5 (7.7)	2 (2.6)			2 (1.9)	5 (3.0)	5 (4.4)	12 (3.1)
地場 産業				2 (3.3)	9 (16.1)		1 (5.0)	10 (15.4)			2 (5.0)	16 (15.4)	6 (3.6)	2 (1.8)	24 (6.2)	
その他	8 (13.1)			11 (19.6)	6 (12.5)	4 (20.0)	17 (26.2)	7 (9.0)	2 (16.7)	2 (5.0)	13 (12.5)	24 (14.2)	20 (17.5)	57 (14.7)		
運輸 通信業				3 (4.4)	1 (1.8)	1 (2.1)	3 (15.1)	1 (1.5)	5 (6.4)	1 (8.3)	2 (5.0)	6 (5.8)	6 (3.6)	5 (4.4)	17 (4.4)	
建 設 業				5 (8.9)	3 (6.3)	2 (10.0)	1 (1.5)	11 (14.1)		3 (7.5)	5 (4.8)	13 (7.7)	7 (6.1)	25 (6.5)		
	サービス業			5 (8.2)	8 (14.3)	8 (16.7)	2 (10.0)	6 (9.2)	24 (30.8)	1 (8.3)	8 (20.0)	11 (10.6)	31 (18.3)	20 (17.5)	62 (16.0)	
	事 務			1 (1.6)	1 (1.8)		1 (5.0)	5 (7.7)	7 (9.0)		3 (7.5)	8 (7.7)	8 (4.7)	4 (3.5)	20 (5.2)	
そ の 他		1 (25.0)	2 (3.3)	2 (3.6)	3 (6.3)			1 (1.3)		3 (7.5)	5 (4.8)	5 (3.0)	2 (1.8)	12 (3.1)		
計		4 (100.0)	61 (100.0)	56 (100.0)	48 (100.0)	20 (100.0)	65 (100.0)	78 (100.0)	12 (100.0)	40 (100.0)	104 (100.0)	169 (100.0)	114 (100.0)	387 (100.0)		

地区内就業者のうち工場就業ほど、また従業者ほど①のパターンが多く、地工従（26%）は最も地区を離れられない層と言える。③のパターンで、地工自の地区外は比較的近く、取引等の関係から遠く離れて自立できないことを示している。他方地工従の場合は①のパターンが多い反面、地方からの若年層の転入が多いことがわかる。外通勤層のうち、工場就業者は地区に近接した地区での移動が多く、地工従より外工従は生活水準は高いが、住工混合地域を離れては就業できないことを示している。地区別に見ると、同一地区内は長瀬西、高井田東（20%）に多く、枚岡西（10%）は少ない。高井田東は市街化が古く高齢層が多い為、身近な地区内での転職しかできない者が多い。一方地方からの若年層の流入も多い。長瀬西はインナーリングに隣接する為に、40年以降の工場立地と共にインナーリングからの転職が多い。枚岡西は市内からの移動が42%と多く、地区内工場の再立地の東進化と共に枚岡西に転職する者が多いことを、また市内他地区での転職が可能な者が多いことを示している。

表 10-12 以 前 の 職 場 所 在 地

住民階層 以前の 地区 職場	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
同 一 町 内	1 (33.3)	7 (11.3)	8 (13.3)	8 (16.3)	3 (14.2)	3 (4.5)	2 (2.5)	1 (8.3)	2 (4.9)	4 (3.8)	14 (8.0)	17 (14.4)	35 (8.8)
同一地区内	1 (33.3)	7 (11.3)	9 (15.0)	2 (4.1)	2 (9.5)	6 (9.0)	4 (4.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (6.6)	19 (10.9)	5 (4.2)	31 (7.8)
東大阪市内	0 (0.0)	14 (22.6)	12 (20.0)	9 (18.4)	5 (23.0)	19 (28.4)	13 (16.0)	6 (50.0)	16 (39.0)	44 (41.5)	32 (18.4)	21 (17.8)	97 (24.4)
インナーリング	0 (0.0)	17 (27.4)	11 (18.3)	12 (24.5)	7 (33.3)	17 (25.4)	22 (27.2)	3 (25.0)	7 (17.1)	16 (15.1)	36 (20.7)	44 (37.3)	96 (24.1)
コ ア	1 (0.0)	9 (14.5)	3 (5.0)	5 (10.2)	1 (4.8)	7 (10.4)	12 (14.8)	0 (0.0)	7 (17.1)	10 (9.4)	23 (13.2)	11 (9.3)	44 (11.1)
大 阪 府 下	1 (33.3)	3 (4.8)	2 (3.3)	3 (6.1)	2 (9.5)	8 (11.9)	6 (7.4)	0 (0.0)	4 (9.8)	8 (7.5)	14 (8.0)	8 (6.8)	30 (7.5)
他 府 県	0 (0.0)	5 (8.1)	13 (21.7)	10 (20.4)	1 (4.8)	7 (10.4)	22 (27.2)	2 (16.7)	5 (12.2)	17 (16.0)	36 (20.7)	12 (10.2)	65 (16.3)
計	3 (100.0)	62 (100.0)	60 (100.0)	49 (100.0)	21 (100.0)	67 (100.0)	81 (100.0)	12 (100.0)	41 (100.0)	106 (100.0)	174 (100.0)	118 (100.0)	398 (100.0)

2. 住宅移動の要因

転居経験者は71%で、転居経験者の61%より多い。そこで転居要因を職住の位置関係について見る。自営層に於ては、職場に近い住宅を求めている者が56%と過半数を占めている。特に地工自(71%)、地商自(65%)といった地区内自営層に著しく、おかれている現実と共に、職住近接の就業構造を望んでいることが明らかとなる。従業員層では地区内層が職場に近いことと、職場の斡旋という2つの理由が多く、住居が職場に規定されていることが

表 10-13 職 住 の 位 置 関 係 (自 営 層)

住民階層 職住位 地区 置関係	地 家 主	地 工 自	地 商 自	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
住宅の中で仕事ができる	1 (16.7)	19 (26.4)	18 (34.6)	0 (0.0)	3 (8.8)	6 (19.4)	22 (24.4)	13 (22.4)	41 (22.9)
同じ敷地内で仕事ができる	0 (0.0)	19 (26.4)	8 (15.4)	1 (7.7)	2 (5.8)	2 (6.5)	14 (15.6)	14 (24.1)	30 (16.8)
職場に交通機関なしで行ける	0 (0.0)	14 (19.4)	9 (17.3)	3 (23.1)	5 (14.7)	5 (16.1)	17 (18.9)	10 (17.2)	32 (17.9)
低価格・家賃	0 (0.0)	4 (5.6)	4 (7.7)	0 (0.0)	5 (14.7)	3 (9.7)	5 (5.6)	5 (8.6)	13 (7.3)
特になし	4 (66.7)	11 (15.3)	9 (17.3)	8 (61.5)	13 (38.2)	9 (29.0)	27 (30.0)	10 (17.2)	46 (25.7)
そ の 他	1 (16.7)	5 (6.9)	4 (7.7)	1 (7.7)	6 (17.6)	6 (19.4)	5 (5.6)	6 (10.3)	17 (9.5)
計	6 (100.0)	72 (100.0)	52 (100.0)	13 (100.0)	31 (100.0)	31 (100.0)	90 (100.0)	58 (100.0)	179 (100.0)

明らかとなる。特に地工自に著しい。地区外層は家族が近くで働けるという理由が多く、世帯主自身ではなくても、家族の雑多な就業の機会が多い住工混合地域に住居を求めている(表10-13、10-14参照)。

以上より集積立地の必然性により、大都市周辺に手頃な土地・建物、取引上のメリット、その他の既得権を求めて、中小工場の階層分解という形で隣接地区から小零細工場が集積し、小零細な自営層は家族労働、長時間労働という就業構造故に併用住宅に代表される職住近接の生活、生産様式を選択する。一定程度工場集積が進むと従業員層も地区内に流入し、そうした安い労働力のプールが小零細工場を呼ぶという悪循環を招いていることが明らかとなる。

表 10-14 職住の位置関係（従業員層）

住民階層 職住位 地区 置関係	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
職場に交通機 関なしで行ける	25 (39.1)	5 (26.3)	14 (21.2)	15 (15.6)	8 (26.7)	20 (22.0)	26 (22.4)	22 (28.9)	67 (24.4)
家族が近くで 働ける	1 (0.2)	2 (10.5)	9 (13.6)	7 (7.3)	1 (3.3)	10 (11.0)	8 (6.9)	4 (5.3)	20 (7.3)
職場でのあつ せん	12 (18.8)	3 (15.8)	6 (9.1)	11 (11.5)	2 (6.7)	8 (8.8)	15 (12.9)	12 (15.8)	34 (12.4)
低価格・家賃	2 (3.1)	4 (21.1)	7 (10.6)	12 (12.5)	3 (10.0)	7 (7.7)	10 (8.6)	11 (14.5)	28 (10.2)
特になし	17 (26.6)	3 (15.8)	18 (27.3)	33 (34.4)	11 (36.7)	28 (30.8)	35 (30.2)	21 (27.6)	82 (29.8)
そ の 他	7 (10.9)	2 (10.5)	12 (18.2)	18 (18.8)	5 (16.7)	18 (19.8)	22 (19.0)	6 (7.9)	44 (16.0)
計	64 (100.0)	19 (100.0)	66 (100.0)	96 (100.0)	30 (100.0)	91 (100.0)	116 (100.0)	76 (100.0)	275 (100.0)

第 4 節 住民の地域評価

1. つきあい

つきあいがある人は、全体で72.1%で、つきあいが全くない人は4.3%で、ほとんどの人が何らかの「つきあい」をしている（表10-15）。

表 10-15 住民階層別・地区別つきあいの有無

階 層 程 度	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
よくある	1 (14.3)	39 (38.2)	36 (36.4)	43 (53.8)	3 (10.7)	37 (37.4)	41 (32.3)	10 (45.5)	46 (38.0)	72 (38.9)	122 (38.5)	64 (32.7)	258 (37.0)
少しある	6 (85.7)	34 (33.3)	30 (30.3)	21 (26.3)	13 (46.4)	40 (40.4)	48 (37.8)	9 (40.9)	38 (31.4)	70 (37.8)	100 (31.5)	75 (38.3)	245 (35.1)
あまりない	0 (0.0)	27 (26.5)	21 (21.2)	15 (18.8)	9 (32.1)	18 (18.2)	33 (26.0)	3 (13.6)	33 (27.3)	39 (21.1)	80 (25.2)	46 (23.5)	165 (23.6)
まったくない	0 (0.0)	2 (2.0)	12 (12.1)	1 (1.3)	3 (10.7)	3 (3.1)	5 (3.9)	0 (0.0)	4 (3.3)	4 (2.2)	15 (4.7)	11 (5.6)	30 (4.3)
計	7 (100.0)	102 (100.0)	99 (100.0)	80 (100.0)	28 (100.0)	98 (100.0)	127 (100.0)	22 (100.0)	121 (100.0)	185 (100.0)	317 (100.0)	196 (100.0)	698 (100.0)

()内は縦のパーセント 以下同じ

地区外就業者と地区内就業者を比較すると、総じて、地区外就業者の方がつきあいのある人が多い。地区内就業者の方が地区外就業者より、若年や単身者が多く、労働条件がよりきびしい事に起因する。一方、地区外就業者は隣近所のつきあいが多く、それだけつきあいの範囲が狭いのが実態である（表10-15、10-18）。

地区内就業者について見ると、地工従、地商従で「つきあいが全くない」が10%以上あるのが目につく。特に地商従は、つきあいの範囲も隣近所が多く、町内会・PTAといった公的なつきあいは少ない。

自営者の仕事を通じての
 つきあいを見ると、近くの
 同業者・同業者組合のつき
 あいが多い。地工自と地商
 自を比較すると、地商自は
 同業者組合・商店会でのつ
 きあいが多い。地工自は近
 くの同業者とのつきあいが
 多く、外工自にも同じ事が
 言える。これは、商業の方
 が商店会としてのまとまり
 のよさを反映していると思
 われる。地区別に見ると、
 前で述べたように、枚岡
 西は地盤がしっかりして
 いる為、同業者・関連業者
 とのつきあいは3地区中最

表 10-16 自営者 つきあいの種類 (仕事)

階 種 層 類	地 家 主	地 工 自	地 商 自	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	0 (0.0)	3 (4.1)	0 (0.0)	1 (6.3)	1 (3.2)	1 (2.1)	2 (2.1)	2 (3.4)	5 (2.5)
同 業 者 組 合	0 (0.0)	7 (9.6)	15 (23.4)	2 (12.5)	4 (12.9)	10 (21.3)	12 (12.5)	7 (12.1)	29 (14.4)
近くの同業者	1 (14.3)	20 (27.4)	10 (15.6)	3 (18.8)	3 (9.7)	11 (23.4)	19 (19.8)	13 (22.4)	43 (21.4)
近くの関連業者	0 (0.0)	14 (19.2)	10 (15.6)	2 (12.5)	1 (3.2)	9 (19.1)	11 (11.5)	7 (12.1)	27 (13.4)
商 店 会	0 (0.0)	1 (1.4)	7 (10.9)	1 (6.3)	0 (0.0)	1 (2.1)	6 (6.3)	2 (3.4)	9 (4.5)
そ の 他	1 (14.3)	10 (13.7)	3 (4.7)	2 (12.5)	4 (12.9)	1 (2.1)	12 (12.5)	8 (13.8)	21 (10.4)
仕事を通じてなし	5 (71.4)	18 (24.7)	19 (29.7)	5 (31.3)	18 (58.1)	14 (29.8)	34 (35.4)	19 (32.8)	67 (33.3)
計	7 (100.0)	73 (100.0)	64 (100.0)	16 (100.0)	31 (100.0)	47 (100.0)	96 (100.0)	58 (100.0)	201 (100.0)

も高い。長瀬西は地盤がしっかりしていない為、同業者組合でのつきあいが少なく、近くの同業者と個別につ
 きあっている (表 10-16)。

表 10-17 従業員 つきあいの種類 (仕事)

階 種 層 類	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	3 (4.8)	0 (0.0)	2 (2.6)	0 (0.0)	1 (3.1)	2 (2.2)	1 (0.9)	4 (5.0)	7 (2.5)
同 じ 職 場	29 (46.0)	8 (50.0)	25 (32.9)	20 (23.3)	8 (25.0)	37 (41.1)	29 (25.4)	29 (36.3)	95 (33.5)
労 働 組 合	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (3.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.9)	2 (2.5)	3 (1.1)
近くの職場	9 (14.3)	1 (6.3)	6 (7.9)	7 (8.1)	3 (9.4)	10 (11.1)	8 (7.0)	9 (11.3)	27 (9.5)
近くの業者	4 (6.3)	1 (6.3)	3 (3.9)	3 (3.5)	2 (6.3)	3 (3.3)	4 (3.5)	7 (8.8)	14 (4.9)
そ の 他	3 (4.8)	0 (0.0)	7 (9.2)	5 (5.8)	4 (12.5)	3 (3.3)	12 (10.5)	4 (5.0)	19 (6.7)
仕事を通じ てなし	15 (23.8)	6 (37.5)	33 (43.4)	48 (55.8)	14 (43.8)	35 (38.9)	59 (51.8)	25 (31.3)	119 (41.9)
計	63 (100.0)	16 (100.0)	76 (100.0)	86 (100.0)	32 (100.0)	90 (100.0)	114 (100.0)	80 (100.0)	284 (100.0)

くの業者の人とのケースがより多くなる事を示している (表 10-17)。

仕事以外でのつきあいは、隣近所とのつきあいが最も多く (56.0%)、町内会・自治会でのつきあい、子
 供を中心としたつきあいの順である。町内会・自治会でのつきあいを重視しているのは、地商自・地工自・外
 工従・地工従・外工自である。地商自は、地域との仕事を通じてのつながりから見て当然であるが、工業関係

従業員の仕事を通じてのつきあ
 いでは、地区外従業員が、地区内
 従業員よりつきあいが少なく、商
 業労働者 (地商従・外商従) の方
 が、工場労働者 (地工従・外工従)
 より少ない。又、全体的に同じ職
 場の人とのつきあいが圧倒的に多
 く、労働組合でのつきあいはほと
 んどない。高井田東では、仕事
 を通じてのつきあいは少なく、(仕
 事を通じてのつきあいなしが51.8
 %) 仕事の同僚すなわち隣人では
 ない。長瀬西では、つきあいが多
 方面に広がるが、近くの業者の人
 とのつきあいの13.8%が、他地
 区と比べて特に多い。特に長瀬西
 の地工従に多い。小零細工場の集
 積により、従業員のつきあいも近

者が町内会・自治会のつきあいを重視し、その果たす役割も大きい（表10-18）。

表10-18 つきあいの種類（仕事以外）

階層 種類	地主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	1 (14.3)	9 (11.5)	9 (13.6)	8 (12.1)	2 (11.8)	8 (10.3)	8 (8.9)	2 (10.5)	11 (12.6)	7 (4.9)	20 (8.8)	31 (21.5)	58 (11.2)
町内会・自治会	2 (28.6)	19 (24.4)	7 (10.6)	17 (25.8)	1 (5.9)	12 (15.4)	7 (7.8)	2 (10.5)	11 (12.6)	17 (11.8)	37 (16.2)	24 (16.7)	78 (15.1)
青年・婦人団体	0 (0.0)	1 (1.3)	2 (3.0)	2 (3.0)	0 (0.0)	1 (1.2)	1 (1.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.7)	2 (0.9)	4 (2.8)	7 (1.4)
P. T. A.	0 (0.0)	3 (3.9)	0 (0.0)	2 (3.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.2)	0 (0.0)	2 (2.3)	5 (3.5)	4 (1.8)	0 (0.0)	9 (1.7)
その他の住民活動	0 (0.0)	2 (2.6)	2 (3.0)	2 (3.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (6.7)	1 (5.3)	0 (0.0)	2 (1.4)	10 (4.4)	4 (2.8)	16 (3.1)
子 供 会 等	0 (0.0)	4 (5.1)	6 (9.1)	5 (7.6)	1 (5.9)	4 (5.1)	10 (11.1)	3 (15.8)	7 (8.0)	10 (6.9)	25 (11.0)	6 (4.2)	41 (7.9)
隣 近 所	4 (57.1)	38 (48.7)	38 (57.6)	29 (43.9)	12 (70.6)	53 (67.9)	50 (55.6)	10 (52.6)	51 (58.6)	95 (66.0)	120 (52.6)	74 (51.4)	289 (56.0)
そ の 他	0 (0.0)	2 (2.6)	2 (3.0)	1 (1.5)	1 (5.9)	0 (0.0)	6 (6.7)	1 (5.3)	5 (5.7)	7 (4.9)	10 (4.4)	1 (0.7)	18 (3.5)
計	7 (100.0)	78 (100.0)	66 (100.0)	66 (100.0)	17 (100.0)	78 (100.0)	90 (100.0)	19 (100.0)	87 (100.0)	144 (100.0)	228 (100.0)	144 (100.0)	516 (100.0)

2. 町内での立場

「すすんで町の世話を見る」人と「町内の世話を見る立場ではないが、意見は言える」人を「意見を反映できる人」と考えると、意見を反映できる人が約60%である。その反面「町内の事はわからない」人が34.1%もいる。「意見を言う機会や取りついでくれる人がいない」という人も含めると（これを「意見を反映できない人」と考える）40.2%にものぼる（表10-19）。

住民階層別に見ると、「意見を反映できる人」は（地主・地商自・地工自・外工自の順で70%を超えている。自営の内では、地区内自営層の方が地域との結びつきが強く、リーダーシップをとっている。従業員では、「意見を反映できる人」は外工従・外商従で50%を超え、地工従・地商従では40%台である。地区外労働者の方が、地区内労働者より町内の面倒をよく見ている（表10-19）。

地区別に見ると、枚岡西が一番「意見を反映できる人」が多く、高井田東・長瀬西の順である。高井田東は「すすんで町の世話を見る人」（以下、これを世話役と呼ぶ）が、やや多い。長瀬西は、「町内の世話を見る立場ではないが、意見は言える」人も少なく、地区の実情を反映している（表10-19）。

世話役について見ると、地商自が23.5%と極端に多く、地工自・（地主）・外工自の順で、自営層、特に地区内自営者に多い。地商自は、地工自よりも一般的に収入も多い。商店会のまとまりを背景に、より活発な町内活動をしている階層と言える。一方、地工自も世話役として活動している人は15.0%と多く、工住混合地域での特性上、かなり町内運営に貢献している。これに対し、従業員は外工従・外商従・地工従・地商従の順で、最も多い外工従でも8.2%と10%を下まわる。自営者に比べ、労働条件がより厳しいなどの理由の為、町内活動に参加する余裕が少なく、町内会での発言力も弱い（表10-19）。

経済状態の貧困と、より過酷な労働条件の下にある長瀬西では、地区内工場関係者（地工自・地工従）の地域に対する役割は、あまり大きくないのが現状である。しかし、枚岡西に見られるように、より安定した生産活動を営んでいるところでは、地工自・地工従などの町内活動も活発となり、生産労働条件の程度の差が、こ

のような結果に強く影響している事が分る。

表 10-19 住民階層別・地区別町内での立場

階 層 度	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
進んで町内の 世話を見る	1 (14.3)	15 (15.0)	6 (6.1)	19 (23.8)	1 (3.6)	8 (8.2)	9 (7.2)	2 (9.1)	13 (10.7)	19 (10.3)	36 (11.3)	19 (9.8)	74 (10.7)
意見は言える	6 (85.7)	59 (59.0)	38 (38.8)	44 (55.0)	11 (39.3)	48 (49.0)	57 (45.6)	14 (63.6)	58 (47.5)	95 (51.6)	154 (48.9)	92 (47.4)	341 (49.2)
意見を言う機 会がない	0 (0.0)	3 (3.0)	7 (7.1)	5 (6.3)	2 (7.1)	6 (6.1)	10 (8.0)	2 (9.1)	6 (4.9)	10 (5.4)	19 (6.0)	13 (6.7)	42 (6.1)
町内の事は分 らない	0 (0.0)	23 (23.0)	47 (48.0)	12 (15.0)	14 (50.0)	36 (36.7)	49 (39.2)	4 (18.2)	44 (36.9)	60 (32.6)	106 (33.7)	70 (36.1)	236 (34.1)
計	7 (100.0)	100 (100.0)	98 (100.0)	80 (100.0)	28 (100.0)	98 (100.0)	125 (100.0)	22 (100.0)	122 (100.0)	184 (100.0)	315 (100.0)	194 (100.0)	693 (100.0)

3. 工場の便利さに対する評価、またその理由

表 10-20 より、工場の存在を便利と思っている人は全体で約 4 分の 1 強である。これを階層別に見ると、まず外工自が 5 7.1% で最も高く次いで地工自の 4 8.0%、そして地商自の 3 5.1% となっている。地商自では地工従、外工従より高く、これは工場従業員の消費によって工場の存在による間接的利益を受けている為と考えられる。

表 10-20 近くの工場の便利さに対する評価

階 層 度	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
感じている	1 (16.7)	25 (24.5)	16 (16.3)	13 (16.3)	3 (10.7)	11 (11.2)	7 (5.5)	5 (23.8)	9 (9.2)	29 (16.2)	36 (12.0)	26 (13.5)	91 (13.6)
少し感じている	0 (0.0)	24 (23.5)	18 (18.4)	15 (18.8)	3 (10.7)	15 (15.3)	4 (3.7)	7 (33.8)	7 (7.1)	29 (16.2)	37 (12.3)	29 (15.1)	95 (14.2)
あまり感じてい ない	3 (50.0)	39 (38.2)	45 (45.9)	27 (33.8)	12 (42.9)	45 (45.9)	41 (32.3)	4 (19.0)	31 (31.6)	62 (34.6)	110 (36.7)	82 (42.8)	255 (38.0)
感じていない	2 (33.3)	14 (13.7)	19 (19.4)	25 (31.3)	10 (35.7)	27 (27.6)	75 (59.1)	5 (23.8)	51 (52.0)	59 (33.0)	117 (39.0)	55 (28.6)	231 (34.4)
計	6 (100.0)	102 (100.0)	98 (100.0)	80 (100.0)	28 (100.0)	98 (100.0)	127 (100.0)	21 (100.0)	98 (100.0)	179 (100.0)	300 (100.0)	192 (100.0)	671 (100.0)

()内パーセント

表 10-21 より、その理由は地工自では「昔からの地盤」というものに対して最も高い。しかし、3 地区でかなりの差が見られ、より安定的な集積基盤を持つと思われる枚岡西で最も高く (6 6.7 %)、次いで高井田東 (5 2.6 %)、そして最も不安定と思われる長瀬西で低くなっているが、それでも 2 5.0 % が評価している。しかし、「従業員を集めやすい」という点では 3 地区とも評価が低く、このような地域での労働力確保が困難なことがうかがえる。

表 10-21 工場の便利さの理由 (自営層)

階 層 理 由	地 家 主	地 工 自	地 商 自	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	1 (50.0)	9 (19.1)	2 (6.5)	2 (16.7)	0 (0.0)	3 (11.1)	4 (9.3)	7 (23.3)	14 (14.0)
昔からの地盤	1 (50.0)	21 (44.7)	17 (54.8)	3 (25.0)	3 (42.9)	16 (59.3)	20 (46.5)	10 (33.3)	46 (46.0)
同業者間で仕 事を融通	0 (0.0)	7 (14.9)	1 (3.2)	1 (8.3)	2 (28.6)	0 (0.0)	5 (11.6)	6 (20.0)	11 (11.0)
廃 業 可 能	0 (0.0)	1 (2.1)	2 (6.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.7)	0 (0.0)	2 (6.7)	3 (3.0)
簡単な設備で 始められる	0 (0.0)	1 (2.1)	1 (3.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.7)	0 (0.0)	2 (2.0)
関連商取引の 相手が近い	0 (0.0)	5 (10.6)	4 (12.9)	5 (41.7)	1 (14.3)	3 (11.1)	8 (18.6)	5 (16.7)	16 (16.0)
工場従業員の 消費をあて	0 (0.0)	1 (2.1)	4 (12.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	3 (7.0)	0 (0.0)	5 (5.0)
職場が近い	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (8.3)	0 (0.0)	1 (3.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.0)
従業員を集め やすい	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
そ の 他	0 (0.0)	2 (4.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.7)	1 (2.3)	0 (0.0)	2 (2.0)
計	2 (100.0)	47 (100.0)	31 (100.0)	12 (100.0)	7 (100.0)	27 (100.0)	43 (100.0)	30 (100.0)	100 (100.0)

注1. 自営層とは、表10-20で
「感じている」、「少し感じ
ている」と答えた人。

注2. ()内はパーセント

表10-22より、従業員の方の理由を見ると最も高いのは「職場が近い」であり、どの地区でも高い。枚岡西(58.3%)、高井田東(63.6%)、長瀬西(53.8%)である。肉体労働、長時間労働を強いられる工場従業員にとって「職場が近い」ということは大きな利点となっていることが知られる。また、多項目で見る時、「パート・内職の機会」を挙げる人も多く、多就業化の傾向がうかがわれる。

表 10-22 工場の便利さの理由 (従業員層)

階 層 理 由	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	2 (5.6)	1 (16.7)	2 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	2 (5.9)	5 (16.7)	8 (8.2)
工場で働ける	4 (11.1)	0 (0.0)	2 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (5.9)	4 (11.8)	2 (6.7)	8 (8.2)
失 業 可 能	2 (5.6)	1 (16.7)	4 (14.3)	1 (9.1)	0 (0.0)	4 (11.8)	3 (8.8)	2 (6.7)	9 (9.2)
パート・内職 の機会	1 (2.8)	1 (16.7)	3 (10.7)	2 (18.2)	0 (0.0)	5 (14.7)	1 (2.9)	4 (13.3)	10 (10.2)
家族の働く場 所が近い	3 (8.3)	1 (16.7)	3 (10.7)	2 (18.2)	0 (0.0)	4 (11.8)	3 (8.8)	2 (6.7)	9 (9.2)
職場が近い	21 (58.3)	1 (16.7)	13 (46.4)	6 (54.5)	1 (100.0)	16 (47.1)	19 (55.9)	12 (40.0)	47 (48.0)
そ の 他	3 (8.3)	1 (16.7)	1 (3.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (5.9)	2 (5.9)	3 (10.0)	7 (7.1)
計	36 (100.0)	6 (100.0)	28 (100.0)	1 (100.0)	1 (100.0)	34 (100.0)	34 (100.0)	30 (100.0)	98 (100.0)

注1. 従業員層とは、表10-20
で「感じている」、「少し感
じている」と答えた人。

注2. ()内パーセント

4. 住み良さに対する評価、またその理由

表10-23より、全体として見れば、住み良いと答えた人は52.2%である。これを階層別に見ると、一般に自営層では住み良さを感じている人が多く、従業者層では逆に少ない。また、地区内層と地区外層とを比べると、地区外層の方が住み良いと答えた人が多い。これは就業条件、住居形式などに差があるためと思われる。ただ、長瀬西の外商従では、住み良いと答えた人は2割に満たず、長瀬西の居住地としての劣悪性を端的に表わしていると思われる。また、地商従では、住み良さを感じている人は、28.6%と低い。これは経済的には、地工従より恵まれた状態にあるが、地区内就業のメリットが工場従業者程感じられず、工場公害に敏感に感じ取っている為と思われる。

表10-23 住み良さに対する評価

階 程 度	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
感じている	2 (28.6)	34 (34.0)	24 (24.2)	33 (41.3)	5 (17.9)	32 (32.7)	28 (22.0)	9 (40.9)	38 (31.1)	56 (30.4)	110 (34.7)	42 (21.5)	208 (29.9)
少し感じている	3 (42.9)	23 (23.0)	24 (24.2)	20 (25.0)	3 (10.7)	25 (25.5)	25 (19.7)	6 (27.3)	22 (18.0)	40 (21.7)	75 (23.7)	40 (20.5)	155 (22.3)
あまり感じていない	2 (28.6)	35 (35.0)	40 (40.4)	26 (32.5)	15 (53.6)	28 (28.6)	52 (40.9)	6 (27.3)	49 (40.2)	74 (40.2)	106 (33.4)	77 (39.5)	257 (36.9)
感じていない	0 (0.0)	8 (8.0)	11 (11.1)	1 (1.3)	5 (17.9)	13 (13.3)	22 (17.3)	1 (4.5)	13 (10.7)	14 (7.6)	26 (8.2)	36 (18.5)	76 (10.9)
計	7 (100.0)	100 (100.0)	99 (100.0)	80 (100.0)	28 (100.0)	98 (100.0)	127 (100.0)	22 (100.0)	122 (100.0)	184 (100.0)	317 (100.0)	195 (100.0)	696 (100.0)

()内パーセント

表10-24より、住み良さの理由としては、枚岡西の地工自で「工場による町の活気」を挙げている人が多い。一方、長瀬西では、これを挙げた人は一人も居ず、地域の経営、立地条件の貧困性を反映している。また、高井田東の地商自は、「商業による町の活気」を挙げた人が多く(15.6%)、他の地域ではあまりない。また、従業者層については、上のような理由を挙げた人は少なく、「労働」と離れた所に住み良さの姿を求めようとしている。例えば、「家庭内の相互理解」か、「下町的雰囲気がある」等である。

枚岡西は生産力がより安定した良好な工住混合地域として理解され、実際工場自営層のつながりも密接で共存的である。従って、地区住民全体の工場評価も他地区に比べ高い。

高井田東は、工住混合地域であるが、その中に商業地区と見なされる地域も存在し、複雑な様相を呈している。その為か、高井田東における工場の相対的地位も、枚岡程高い位置を与えられていない。しかし、この両地域では、地工自、地商自はともに地域の産業と商業的サービス機能を与える中心的存在である。

長瀬西は、3地区では最も悪い環境にあり、工場と住居は虫食いの混じり合っている。工場の規模も小零細が多く、その自営層も、就業条件の劣悪性に追われてか、地域の生産力として根を下ろしていく程の力を蓄えていない。その為、町の中心となる人の階層も様々であり、階層的偏りは見られない。しかし、このような劣悪な居住条件にも拘らず、工場関係者の比率が高い為か、工場評価になると、他地区よりも低く、5割にも満たない。

表 1 0 - 2 4 住み良さの理由

階 層 理 由	地 家 主	地 工 自	地 工 従	地 商 自	地 商 従	外 工 従	外 商 従	外 工 自	そ の 他	枚 岡 西	高 井 田 東	長 瀬 西	計
不 明	0 (0.0)	3 (5.0)	4 (8.2)	1 (1.9)	1 (1 2.5)	8 (1 4.0)	5 (9.1)	2 (1 3.3)	4 (6.5)	2 (2.0)	12 (6.4)	16 (1 8.8)	30 (8.1)
工場による町の 活気	1 (2 0.0)	8 (1 3.3)	1 (2.0)	3 (5.7)	0 (0.0)	1 (1.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (4.8)	7 (7.1)	8 (4.3)	2 (2.4)	17 (4.6)
工場主が町の 中心人物	0 (0.0)	3 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.0)	1 (0.5)	1 (1.2)	3 (0.8)
工場が町内行 事に参加	0 (0.0)	1 (1.7)	4 (8.2)	1 (1.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (3.0)	2 (1.1)	1 (1.2)	6 (1.6)
下町の雰囲気 がある	0 (0.0)	12 (2 0.0)	6 (1 2.2)	6 (1 1.3)	2 (2 5.0)	10 (1 7.5)	9 (1 6.4)	4 (2 6.7)	10 (1 6.1)	16 (1 6.2)	28 (1 5.0)	15 (1 7.6)	59 (1 5.9)
商店による町 の活気	0 (0.0)	4 (6.7)	2 (4.1)	6 (1 1.3)	0 (0.0)	7 (1 2.3)	4 (7.3)	4 (2 6.7)	8 (1 2.9)	7 (7.1)	23 (1 2.3)	6 (7.1)	36 (9.7)
いざという時 相互に援助	2 (4 0.0)	9 (1 5.0)	20 (4 0.8)	11 (2 0.8)	2 (2 5.0)	9 (1 5.8)	18 (3 2.7)	1 (6.7)	19 (3 0.6)	29 (2 9.3)	47 (2 5.1)	18 (2 1.2)	94 (2 5.3)
家庭内の相互 理解	1 (2 0.0)	14 (2 3.3)	8 (1 6.3)	12 (2 2.6)	0 (0.0)	10 (1 7.5)	11 (2 0.0)	0 (0.0)	9 (9.7)	15 (1 5.2)	31 (1 6.7)	16 (1 8.8)	62 (1 6.7)
そ の 他	1 (2 0.0)	6 (1 0.0)	4 (8.2)	13 (2 4.5)	3 (3 7.5)	12 (2 1.1)	8 (1 4.5)	4 (2 6.7)	12 (1 9.4)	19 (1 9.2)	35 (1 8.7)	10 (1 1.8)	64 (1 7.3)
計	5 (100.0)	60 (100.0)	49 (100.0)	53 (100.0)	8 (100.0)	57 (100.0)	55 (100.0)	15 (100.0)	62 (100.0)	99 (100.0)	187 (100.0)	85 (100.0)	371 (100.0)

()内はパーセント

第 5 節 職住生活機能向上の方向

1. 地域問題の側面

住工混合地域では職場と住居が必然性を持って、一体的に集積し、生産機能と生活機能とが有機的に結合した居住空間が形成される。従って、住環境整備計画にはそうした地区の現実根ざした総合性が必要とされる。すなわち、過密・混合・老朽といった住環境問題は、地区内小零細工場の経営的基盤の弱さと一体的に発生、拡大し、スクラップ・アンド・ビルドによる面的再開発、都市計画街路を通す区画整理事業等の個別対策では対応しきれない。また住民階層により異なる多様な生活要求に対応していくことが地区の現実根ざした総合的な居住機能向上の前提条件となる。

以上の視点に立ち、地区に発生する問題の側面毎に、①生産基盤整備、②環境整備計画、③コミュニティ対策、について検討し、最後に④住工混合地域での今後の土地利用の方向性を検討する。

2. 生産基盤整備

従来、住工混合地域の生産面での最大の問題は、工場公害による環境悪化だとされ、伝染病隔離的な発想のもとに、地域・地区制による不適格工場追い出し、土地利用純化の方向に向った。また、行政の実際的な対策として、公害防止条例により、公害防止設備設置の資金融資等を行って来た。しかし、住民生活からの総合的な対策としては、いずれも一面的で非現実的であったと言わざるを得ない。すなわち公害防止対策に乗る層は規模の大きい、一部の限られた層であり、生産設備への対策なしには、有効な手段とはなり得ない段階に入っている。土地利用純化に対しては、住工混合地域形成の必然性、公害防止条例に対しては、工場の設備改善能力の階層性という現実を考慮した対策とは言えない現状である。住工混合地域に存在する工場は、大部分が小零細工場であり、職住分離すら困難な層で、ましてや居住地を離れては操業が出来ない。また生産力の基盤で

ある生産設備に対しても、十分な設備改善能力を持たない。その為、絶えず生成・消滅を繰り返し、工場の不安定性が住民生活をも不安定なものにしている。

以上のような観点から、公害対策としては、設備改善能力の階層性に応じた肌理細かな対策が必要となる。設備改善すら出来ない層には、公害防止設備の導入をふくむ生産設備の改良、更新に対して資金援助・利子補給といった公的援助で生産力の安定・向上を企ると同時に、福祉・住宅面での対策を同時・併行的に行なうことが必要となる。こうして、公害防止対策と同時に、生産力の向上により、地区内で安定的に操業を続けることが出来、総合的な居住機能の向上をはかり得る。また、十分に設備改善能力のある層に対しては、既存の政策による公害対策を強化し、過密解消の為に移転促進、跡地利用に対する土地利用面からの規制という対策が必要となる。

3. 居住環境整備

既存手段としては、1節で述べたように、より広域的な立場からの道路、公園緑地、下水道対策といった線的な整備と、区画整理・都市再開発による面的な開発であった。いずれも、地区の将来像を見通した整備計画ではなく、事業によって住民の構成が全く変わる例も多く、矛盾をそのまま拡散するにとどまるケースが多い。したがって居住環境整備には、その地区の将来を見通した総合的な計画を住民の積極的な参加のもとに、実行可能なプログラムを持つことが要求される。具体的には、1校区、または数校区を単位とする比較的地域での修復型の事業としてまとめられる。ある程度の長さ(10年程度)の事業期間を設けて、初期・中期・最終期といった段階毎に、たとえ少しずつでも事業が進行するように設計しなければならない。各段階での獲得目標は、地区の実情によって異なる。総合性を持った地区環境整備の推進の為には、このような個々の居住環境整備事業が、土地利用計画と整合させてゆくことも必要となる。住民の合意による、地区の将来像を実現する為の居住機能の向上を目指して、事業化しなければならない。具体的事業として、歩車分離による、生活道路、防災避難道路等の細街路のネットワークの整備は、住民のアクセスを確保し、地区の骨格を整備する重要な「線」的の事業である。また一方では、街区により、街区全体に老朽悪化が進行し、面的な再開発が必要だったり、工場跡地等の空地の公共管理による公園、緑地、公共施設等への有効利用といった「面」的の開発が必要である。以上の全体計画に合致した「線」的整備と「面」的整備の相互補完的な整備による、地域住民の移動を促さない修復型の事業が望まれる。

4. コミュニティ対策

従来コミュニティ対策としては、国の事業として、モデル・コミュニティ事業があるが、これはコミュニティ活動の活発な地区を選んで、その地区の目玉的な公共施設建設にとどまっている。しかし、住工混合地域では部分的にすぎ、1歩すすんだ解決策となり得ない。また近年コミュニティ活動の活発化と共に、住民参加の重要性が言われているが、その方法が従来の上からの基本計画に対する合意であるならば、住民生活の立場からの総合的計画とはなり得ないであろう。

そこで計画化改訂からの住民参加による住民の地域生活要求の発展が望まれるのである。その方法として、住民、行政、プランナーの3位1体の民主的な計画策定という過程が必要となる。討論の積み重ねによって、個別分散的であった住民要求が総合的な要求として統一され、行政に対しても、それが事業化にむけて大筋での合意を求め、実現可能な計画となり得る。また、そこでの討論・学習を通じて、科学的・技術的知識を得ることとなり、具体的な居住環境整備が、計画に沿って進行しているかどうかという住民自身によるチェックを受けることができるようになる。このことは、住民が計画を基準にして地域を管理し始めることを意味するものである。このような発展をめざした住民参加の形をとるならば、第4節で見たように、コミュニティ活動と地域の生産活動とは正の相関関係にあり職住近接のコミュニティを形成していくことが可能である。

5. 土地利用の方向性

市街化の状況を見ると、大阪府下全域に混合市街地が拡散的に形成されている。そういう状況での公害汚染対策としての土地利用純化の施策は、実情に合わないと同時に、広範囲にわたる面的再開発という方法も財源的に不可能であり、現実的対策でない。従って、居住環境整備においても、住工混合という土地利用の形態を認め、既存の生産能力を高め、修復型の整備事業によって環境整備を行い、相互の対立点を解決する積極的な職住近接の現状を保つ方向が望まれる。すなわち、土地利用は、ある地区全体またはブロック単位で方向性を定めるのではなく、敷地レベルで方向性を検討すべきである。つまり、生産基盤整備を含む、修復型の改善が進むならば、このような地域で生起する環境問題の大半は、より望ましい方向で解決され、居住機能を総合的に高めて行くことが出来る。この場合、住民の合意に基づく地区全体の整備計画に整合することが肝要である。

表 10-25 対策別 職住生活機能向上方針リスト

内 容 問題・課題 の 側 面	現 状	問 題 点	課 題
居住環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ・過密混合化が必然性をもって進む。 ・事業面では、自治体の努力によって一部が具体化している段階。 	<ul style="list-style-type: none"> ・必要性の認識から、事業化の一般性をたかめることができるかどうか。 ・住民の地域生活要求のより全面的な充足を追求すべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ・修復型の居住環境整備をすすめる。 ・住民参加の徹底、組織の発達を保障する。 ・個別改善活動の助成。
生産基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> ・多数をしめる小零細層の拡大的生成消滅。 ・上層本位の対策で小零細は枠外とされる。 ・公害対策（自治体の努力など）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体として半失業的自立の状態の安定化をはかれるかどうか。 ・公害対策の限界、「伝染病的隔離論」。 	<ul style="list-style-type: none"> ・設備更新に対する公的援助の拡大。 ・集積による立地経営条件を小零細企業の利益の方向で活用する。
土地利用計画	<ul style="list-style-type: none"> ・地域地区制が現状追従型、かつ住民の要求充足の目標たりえない。 ・用途純化策が合法則的ではなく、非現実的。うらづけなし。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現行地域制では、小零細企業の大半が「不適格工場」。 ・環境整備の方策が示されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・敷地レベルで併存の方向を追求する。 ・職住近接の混合型コミュニティを形成する。 ・住民の地域管理要求に対応させる。

第11章 居住者の地域生活要求の諸形態

第1節 地区住民の「まちづくり」要求

1. 本節の目的と方法

(1) 目的

まちづくり計画をスタートさせるときに、まず必要なことは、地区住民の要求を知ることにあることはいうまでもない。まちづくり計画が住民の主体的な力量によってささえられ、発展してゆくものであるとするならば、住民自身が日常のくらしにおいてかかえている問題をなまのままだと提出し、これを計画の課題と結合させていく反復作業は重要な過程である。本節では、この反復作業の内容についてとらえるのが目的である。とりあげた対象地区は庄内南部地区である。

(2) 方法

ここで採用した方法の第1は、再開発協議会の各委員の掌握範囲に応じて、500分の1の白図を用意して、委員と共同の調査を実施し、そこで出てきた問題・要求を調査員が地図に記入する方法、およびその結果を各町内自治会単位にフィードバックする方法である。この方法は、再開発協議会委員の力量や地元自治会の事情等によって結果に疎密が生じるが、地区住民の共通的な課題を、地区の事情にもっとくわしい委員の指摘によってひろい出すことが可能である。

第2の方法は、地元住民の諸組織へのインタビュー調査である。この方法の利点は、それぞれ共通の利害によって成り立っている組織の個々の要求を理解することができる点にある。住民各階層の横のつながりの発展は、基本的には、住民の就業構造の如何によって左右されるが、今日のように生活環境問題に対しては、共通的な課題として現われてくる例も少なくない。

しかし、より長期的には、地区における地区住民のくらしの成り立ちの基盤の強弱がまちづくりの主体形成上、重要な要素であり、このインタビュー調査は、主体形成の条件をさぐるうえでも必要な調査であった。

第1の方法による調査の実施時期は、①委員との共同調査は、1973年12月14日および12月17日、②フィードバックは1974年1月31日より2月20日までの3週間である。

第2の方法は、1974年5月27日を皮切りに11月9日まで、インタビューをおこなった団体は合計7団体である。

2. 「まちづくり」住民要求の内容

(1) 共同調査の結果

共同調査の結果を町別、項目別に列挙する。なお、項目は、①住宅関係、②工場関係、③道路関係、④空地関係、⑤水路関係、⑥施設関係の6項目である。文中番号は図11-1と対応し、要求の位置を示す。

1) 島江町

住宅関係

島江町の2階建長屋形成過程

島江町は大別して、旧集落と長屋の2つの地区に分けられる。島江町の長屋街は、大黒町の長屋が出て以降建ち出した長屋で、庄内南部地区でも比較的新しい。その頃、島江町の現在建売長屋が建っているところは、水田で、現在でも旧集落のところより1mばかり低地になっている。

大黒町での猛烈な建売長屋、文化住宅建設ラッシュで、狭い私道が袋小路になって、日あたりも悪い住宅街になってしまったので、地主たちは、島江が大黒町のようになるのをさけるため、建売業者に土

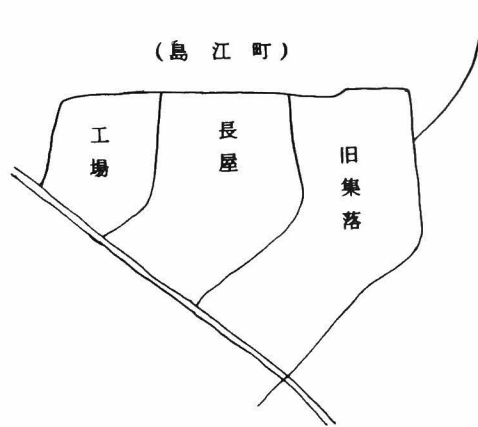
地を売る場合、道は整地され、巾は3mとすることを条件とした。よって島江の長屋街は、2階建てで密集しているにもかかわらず比較的道路は整い、道幅も広がっている。しかし、地主によっては、道幅も狭く、曲ったりしている箇所も一部にみられる。

- 1 また、恒和自治会のあたりには、文化住宅の隣棟間隔が1mぐらいしかなく、日照条件の悪いのが散見される。

建売長屋の家賃・分譲価格

賃貸の場合 敷金礼金が50～60万

家賃2万円/月ぐらい



2. 世帯家族の多いアパート、日照条件悪く老朽

② 工場関係

3. 公害工場

シンナー塗装による悪臭、町内会の苦情によって、住宅と反対側の窓にだけ換気扇をとりつけることで一応解決した。

島江町の工場の従業員には、他地区から通勤してくる人が多い。

4. 松尾電機、名神クリーニングには、パートで働く人が多い。

③ 道路関係

5. 島江町北側の道路

この地区のガンである。

元用水路を暗渠化して拡張した道路。

まだ官有地で、近いうちに市に払い上げられる予定。

この道路は子供の飛び出しなどで、交通事故が多く危険(2回事故)、元はダンプがよく通ったが、警察の規制によって、今はそれほどでもない。しかし、通過交通は庄内南部では多い。

現在、道路は格好の駐車場になっている。

中古車センターよりも片側駐車を考えてほしい。

6. セリ出し現象

道が私道であるため、コンクリートブロックで前栽をつくったり、店の商品を道路上に出したのや、さらには、道路をあえて行きどまりにして、共同物干し場にしたりしたコーナーがあり、火災時に危険と思われる。

トタン囲いを道路に平行になるようにしてほしい。

通行困難の状態。

7. 通過交通、駐車

通過交通のある道路は限られている。またその数も少なく、建売長屋住宅地一帯は、“歩行者天国”である。しかし世帯の3分の1ぐらいが車をもっており、これに持ち帰りの車に加わり、夜になると住宅地一帯は、駐車場化してしまう。夜の火災に対して、非常に危険であると思われる。

8. 6m道路にしてほしい。

④ 空地関係

9. この空地は、地区の人で夏には盆踊りの場所に、平常は、子供の遊び場として使われている。土地

は、現在は、私有地であるが、市の方からも、公園にするということで買収交渉中である。

災害時の避難広場および平時の幼児公園としてほしい。

10. 島江町北の中古車センター

理研アルマイト→倒産→中古車センター

9000坪ぐらいの広い敷地である。地区整備に利用できないだろうか。

11. 農地転用申請中。駐車場にしたいらしいがまだ許可がおりていない。

⑤ 水路関係

12. 下水管が外に出て悪臭を放っているところ。

自治会の下水管が出て、たれ流しになり、悪臭を放っている。

⑥ 施設関係

13. 自治会館要求場所、三角空地になっているところ、現在は建材置き場になっている。

さつき会館建築要求

三角地、小公園の旧水路用地を至急に国および府より払い下げ希望。

14. 消火栓

建売長屋一帯は消火栓がないので、中心あたりに消火栓の設置を希望する声が強い。

15. 最近では老人のいこいの場がなく、過密住宅地の上、狭い家の中で淋しくすごしている現状です。左

記の場所に小さくても、楽しく老人があつまり、世間話のできるいこいの家を建設してほしい。

16. 消防団屯所と合わせて2階建にする。下を屯所に上を会館に。

2) 千成町

① 住宅関係

17. 家主は同一、文化住宅3棟と貸ガレージ2棟が相對している。

5～6年前に、建築されたものである。ガレージはシャッターの下りたままになっている。

18. この家は工場側に屋根を葺きかえさせた。工場のために屋根が老朽したとは必ずしも言えない。

(委員さんの話)

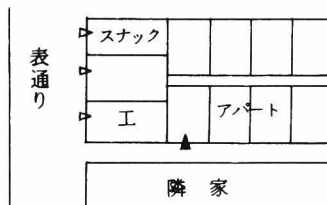
19. 平屋であったが昭和48年7月に建て替えられた。

20. 平和荘というアパートであるが、おもては、工場、スナック、(?)の3棟によって使われている。

21. 工住併用

トースタの部品製作

溶接、パートを5・6人使っている。さほど音は外にも
れない。



22. 4棟長屋である(平屋)、中の2棟が空屋となっている。家主は建てかえをねらっているのであ
う(委員さんの話)。

23. 3丁目が一番ふるいところである。

24. 平屋アパート、文化住宅の原形(?)、メンテナンス良。

25. 水洗化している地帯、要求が強ければ下水道が完備する。

26. 増築につぐ増築で、つきはぎのアパート、中は迷路的。

27. 2階にプレハブで増築がしてある。

28. 極不良住宅、空屋もある。

29. 元洋裁学校、今アパート、何でもアパートにかわる。

30. この住宅の居住者は、12年以上もここに住んでいるが、この6年間に2回もトタンをふきかえた。

(新日本新金属の公害のため)

- 31 アパート、3F建、鉄骨造、10年前に建設。一階は文化住宅(4戸)、2・3階はアパート(16世帯)。アパートには一人者が多く、1年に1人くらいは移りかわっている。

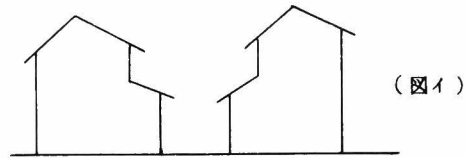
- 32 5棟の文化住宅、きわめて老朽。屋根は波うち、かわらの上にスレート板がしかれ、その上に重石がおかれている。

断面は、図イのようにになっている。

近頃の文化住宅(断面ロ)と比べると建てづまったという印象はない。

世帯数は、1棟5戸×2階=10世帯

×5棟=50世帯



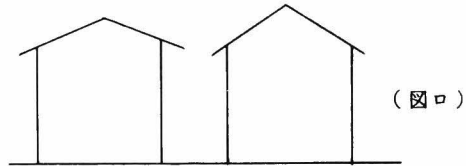
- 33 このあたりの住宅は戦後の分譲住宅である。

一戸あたり、20坪程度で、前面道路も広くゆったりしている。

- 34 郵便局(特定)、階上アパート……多角経営

- 35 釣り池だったため、湿気が多くて困る。

- 36 材木屋の2階がアパート



② 工場関係

- 37 三国重工の公害については附近住民の苦情がある。

鋳物工場であるため、以前は、キューボラの音がうるさく、また媒煙のため洗濯物でも、すぐよごれた。

最近、集じん装置を設置したので、媒煙はなくなったが、「ガー」という音はうるさい。TVも聞えにくいくらいである。これが一日おき聞える(奥さん二人の話)。

- 38 昭和チェーン工業、「ダーダー」という、断続音を発している。

- 39 松尾電機、コンデンサーの仕事をしている。流れ作業のため附近住民の主婦達がパートで働いている。

- 40 これはひどい公害工場であった。昼も夜も白煙を出していた。

線路ぎわは、草もはえなかった。市が買収しようとしても価額で折り合いがつかなかった。現在、工場の建物はそのまま残っているが、広場は駐車場となっている。

- 41 ストライキをやられて経営不振になる。今は切り貸して、工場アパート化。

- 42 松尾電機

この棟(4階建)は、昭和48年7月に建設したもの。

この時、住民が工場と交渉し、杭打工事などの説明をさせた。

これは以前の建築工事の時に、杭打工事で、周囲の者が被害をうけたから、住民がたち上ったのである。200万円の迷惑料が支払われた。工場のダクトは、はじめは道路にでていたため、シンナーのにおいがあつた。ダクトを上向きにさせたため一応、解決した。

- 43 日本新金属

発生公害はタングステン、モリブデン、亜硫酸ガス、そのにおいは卵のくさったようなものである。3年前はよくにおったものだ。また住宅についてトタン板が一年くらいで腐ってしまった。会社に行って抗議したが、会社側はもらい公害だという。(この工場から発生する公害は、工場に接している民家に大きな被害を与えていることを、あとから歩いて歩いて、住民から聞かされた。)

- 44 高理機械工業、ステンレス加工、グラインダーの騒音

閉鎖して倉庫にしたいと会社側が言っている（自治会交渉）

45. いもの工場

臭気がとれない、じん害、家屋の上屋を高くしたい。

自治会が苦情を申し入れたところ、代替地があれば移転してもよいので、地主の説得に、自治会の人も一緒にいってほしいとのこと。

46. いもの、軽合金、粉じん

47. 配電盤工場 騒音、振動、夜間作業で苦情あり。

48. 製カン工場 騒音、振動、自治会で設備改善を要求したが、若干の改善ではだめらしい。

49. 内田スプリング製作所 公害対策を一応実施したが、まだ煤煙がある。

50. 福本鉄工 製管溶接、騒音。

51. 打抜工場 騒音。

③ 道 路

52. この道路は、朝の通勤時間帯には車が非常に多い。国道が混雑するので、この道をバイパスにつかわれる。重量の規制をしてくれと再三警察に要請した。ようやく速度制限、20km/時がしかれることになった。この道路の下に下水管の本管（800mm径）が設置されている。

53. ドブ川であったのを3年前、市に埋めたてさせた。埋める前は雨が降ると、あふれることが多かった。

54. 以前は排水路であったが埋めたてた。

55. 電話線が低く、消防車が通れないかもしれない。道路拡幅必要（私道）。

56. 会社寮のため、ブロックで囲んであったが避難上へいをとる。

57. 日本新金の敷地を通る道路（図示）を自治会で要求している。

既存の道路はせまく、消防車も入れない。また大黒町一帯は、道路事情がきわめて悪いので、この要求道路とともに、この道路を西にのばすように、今回の地区再開発協議会に要求していきたい。

会社側と話し合ったところ、既存の道路に沿って引くならよいと言っている。自治会のいうように、敷地内の貫通案は、へいに沿って下請工場などがあることから、難点があると言う。

58. 間引いて、オープンスペースにするのがよい。

59. 一戸抜くことで道が通ずる。

一時的処置として、一階部分をオープンにして、抜けられるようになっている。

60. 少しけずって道を通してはどうか。

61. 市道がゴミ捨場になっている。管理悪し、近くの工場が私物化。

62. 道路幅を広くしてほしい。

道路拡幅必要（私道）。

63. 路上を倉庫がわりにしている。

64. 都計街路建設で、ガードと道路の立体関係がどうなるかに関心が高い。

65. 緑道予定路線は生活道路（自動車用）も併行してつくってほしい。

66. 自治会の要求で49年度に下水管施設予定、付近の水洗化促進。

67. 角切りによって、千成小学校と南小の間が直線となり、学童の通学に便利となる。

68. 当自治会の避難道は、大黒、千成がはさむ市道が唯一のもので、私道は狭くて避難上での機能に欠ける。ここに図のように、日本新金属側に東西に緑道枝線を新設して、工場側と住居の接触をさけ、環境をよくし、かつ災害に対処する。

69. 当自治会千成側、50世帯の下水が世帯数に比し、下水許容量以下の小管のため、排水が十分におこ

なわれていない。図のように、緑道枝線の下に下水管を敷設する。

④ 空地 関係

70. ここは、町内の大掃除の時のゴミ捨場に化した。大黒町あたりの者が夜間にゴミを捨てにくる。自治会で徹底して摘発する。ゴミ袋の中で手紙類を見つけ、それにより、住所をつきとめ、ゴミも持ち込み抗議したこともあった。

最近ようやく、きれいになった。見て歩いた日(12月17日)には、ゴミが少々すててあった。

71. 有料駐車場 3000円/月ぐらいだと思う。

72. ここには庭があるが、区分された何世帯かの庭のようである。

車が入らないので、静かなたずまいであるが、消防車・ゴミ収集車が入れないという不便がある。

73. 壁も、屋根もくずれかかった家屋がつたっている。その前は、小空地であるがガラクタがはいてある。

74. この空地が千成町3丁目の唯一のあそび場である。

土地は中井さん(市議員)のものである。自治会が責任をもって管理するから、遊具施設を置かせてほしいと頼んだが、承諾してもらえなかった。この空地の中に地藏さんがあり、風雨にさらされ、屋根が朽ちかかっている。ここに大屋根をかけさせてくれと言ったが地主が承諾してくれない。

75. 神戸線の向いにある幼稚園の所有地である。土を盛った駐車場となっている。以前に、ここを子供の遊び場とするように、地主に求めたが、線路にはさまれた区域であり危険であるから、とりやめになった。

76. 広い敷地がほとんど使われていない。もったいない。

77. 公園として地図に記されているが、プレイロットのたぐいのもの。

正式の公園ではない。土地は中井さんという市議員のもので、市に貸している。遊具施設が設置されているが、これは市公園課が設置したもの。

二方を道路に面している。この境界に打ってある杭は、町内で話し合って作ったものである。夜になると車が入ってきて、杭を折って駐車している。

78. 空地、雑然とした空地であり、物置的な利用のされかたである。一部は駐車場。

79. 神刀根線完成を待って、その余剰地に共同利用施設をつくる。

⑤ 水路 関係

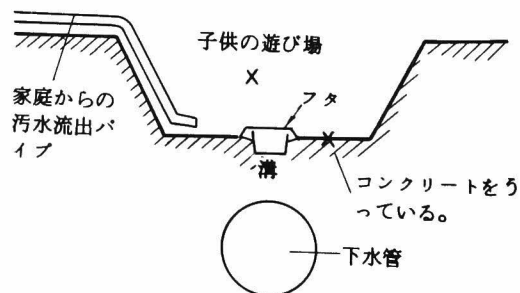
80. ゴミ捨場同然だった水路を清掃、下水管を配置し、川底をコンクリートでカバーさせた。自治会が市の下水道課に要求して、昭和48年4・5月に実現した(費用は市負担)。

川の中央部に3~40cmの溝があり、ここに鉄板のフタがかけられている。この鉄板は地元のだれかが個人的に設置したものである。週に一回、排水路を清掃するが、女手では、この鉄板のフタは重すぎるようだ。

ところどころマンホールが川底より1m 20~1m 50cmとびでている。

子供が堤から川底におりられるように、所々に、はしがおいてある。これも地元の人がつくったという。

以前この川は夏になるとボーフラが湧き、蚊のすみかとなっていた。6~9月の期間は月2回、乳剤をまいていた。



81. ドブ水路となっている。自治会として、市に埋めさせようとしても、このドブの中の土台がくさり、

家が傾きかけている。

82. フロ場、排水たれ流し。

83. ドブがつまりやすい。交代でドブザラエ。

84. ドブを埋めたいが、ドブの上に増築多く、さわれない。

85. このアパートと日本新金属の接しているところにドブ川がある。ここに住民が金を出し合って、板6をかぶせているが、工場排液のためくさってくる。

86. 水路の改修、返還を早急に進めるとともに通学道として利用できるようにする。

87. 水路で占拠されている箇所がある。至急の対策を望む。

3) 大 黒 町

① 住 宅 関 係

88. ダンボール会社の敷地が建売住宅地になった(今年)。

89. この一角も以前は工場だったが今は文化住宅になっている(この辺では工場は成り立たないのではないか)。

90. 増築がさかん、ほとんどの世帯がやっている。

91. 屋根だけふきかえトタンブキにしている。他の並びはコンクリートがわらのまま。

92. 文化住宅。築後12～3年たっている。ひさしのトタンは腐朽しかけている。南側一階は工場のため日照がさえぎられている。

93. 古いアパートが5棟ある。このあたりではもっとも早くたてられた。これが五棟会の由来である。いずれも老朽がいちじるしい。隅部に亀裂が生じているものもある。近くの文化も老朽がいちじるしく空室も発生している。このあたりは町会もバラバラでまとまりがない。

94. 老朽がいちじるしく妻壁部分のモルタルもはく落したままである。北側が入口となっているがドアをあけると通路がふさがれ通行できない。3年前火事を出したが幸い天井をこがしただけですんだ。間取り4.5+2帖(台所)。

95. 文化(あるいは長屋)を買い取って改造している。2階増築の場合は柱が妻壁にあらわれている。

96. 長屋(2軒)の間(一階)が40～50cmのスリットになっている。このスリットはくみとり用としてあけられたものである。

97. 借家だったがほとんど買いとっている(土地は借家のまま)。買いとってから2階をあけるなどの改善をおこなっている。

98. 市営住宅。以前払い下げ運動をやった人がいるが市は払い下げの意志なしの反応。この辺では市営住宅の方が早くたつた。

文化やアパートのたてかえをどうするか。数棟まとめてたてかえる方法はないか。

まず居住者間のたてかえのはなしをつけたらどうか。家主が一番困っているのは居住者間の問題ではないか。そのつき家主間のはなし合いにすすめばよい。最後に地主の承諾が必要だろう。

いずれの段階も行政がどういう介入のしかたをするかにかかっている。条件が悪ければはなしは先にすすまない。「ころがし方式」で居住者の一時基地をつくればよい。家主間では誰がどういう方法でたてかえ住宅の権利を取得するかをきめてもらえばよいのではないか。

99. 新築鉄賃マンション(4F)

のべ床300坪ぐらい。土建屋なので6000万ぐらゐでできた。うけおいなら9000万はかかるだろう。また北側は移転か何かで日照上の苦情はおきなかったらしい。計28戸ぐらゐあるがどこかの寮になるという話し。

ここには17町会あり、720世帯が住んでいる。手法としていわれる「間引き」は住民の感情にあわ

- ない。「あなたの家は間引かれます」とはいえない。勤務地の都合なら移転を考えてもよいという人もいるだろう。根本はやはり今すんでいる人がすべてすめるようにすべきだ。棟割長屋にすんでいて買いとっているときは建て替え住宅を優先的に入手できるようにしてはどうか。
100. 横に工場があり、一人でやっているから、夜遅くまでやるために、騒音に悩まされている。一度抗議に行ったが、その時はやめたが……。
101. 建売住宅、昭和46年頃建設、600～700万円／戸、17戸
 代替住宅地の確保
 図は、現在2階建集合住宅であるが、老朽化により、居住者に対し、安全面から転居を勧告中と聞いている（家主から居住者に）。
 土地所有者は、家主とは別であるが、これも売地を望んでいると聞いている。この地を確保し、過渡的とはなるが、豊和自治会内での強制立退世帯の唯一の代替住宅地とすべきである。
102. 工場が建て売りにかわったところ。分譲住宅地のせいもあって、環境も比較的よい。
103. 元工場のコンクリートべいを利用しての増築が目立つ。
104. この付近では、一番古いアパート、中層アパートに建て替えの話がある。市で買い上げて、公園にしてはどうか。
105. もともと湿地帯であるため、タタミの下から、ナメクジが出るほどひどかった。
106. 小さな部屋のアパート群のため、単身者が多く、出入が激しい、自治会の結集困難。
107. 床高低く（10～15cm）で、居住性悪化、一階は空部屋が目立つ。
 4.5帖一部屋の文化2棟。
108. 老朽4棟をこわして道路を拡幅し、隣りのモータープールと併合して、広場、公園にする。
109. 老人単身者が多く空室が目立つ（10数棟）。
110. 重点整備を要する（道路拡幅、老朽住宅、アパート、広場などの総合的再開発地帯）。
111. 売却希望ありと聞く（文化住宅）。
 老朽住宅では空室が多いので、経営者は喜んで売るだろう。
112. 売地、売家希望と聞く。豊和自治会の環境造りの一助とし、かつ、当地域開発の将来プランのための呼び水的存在として価値をもつ。
 1丁目ここをモデルに建替をして欲しい。
 集約中層化、持家は1戸だけ登記、借家は家主が登記してそれを借りる。1～3階のどこにはいるかはくじびき。
 家賃は3～5年スライド制にする。
 1丁目は20戸ぐらゐの家内工場があるのでその対策も考える。うし屋、ブロック工場の買収を。
- ② 工場関係
113. 以前牧場。敷地も広い。今はやっていない。整備計画のため使えないだろうか。
114. 東側のブロックとともにブロック工場の敷地になっている。敷地の中には従業員の寮もある。最近では余り使っていない。伊丹の方に移っているようだ。間にある道路もこの工場の私有地だが、うらの町会に貸している。町会から工場に対して騒音などの苦情もいったことがあるが、工場側は「それなら道路をとりあげる」という対応をしている。舗装されていない。この2ブロックは敷地としてかなり広いのでとなりの牧場あたとあわせて市が買収して利用してはどうか。
115. 機械部品工場は府営住宅の横の「安田鉄工」に移ったが一部この工場でも操業している。このブロックはKさんの土地。今は各戸とも買っている。
116. 工場として利用していたこん跡がある。今は屋根のトタンも完全に腐朽し、骨組だけが残っている

状態である。

117. 工場だが外側からみたのでは何の工場かわからない。雰囲気では休業している様子。

118. 貸工場(4戸)、もともと独立工場であったのが、経営者が工場をやめ、貸工場経営をやっている。
家主はとくに住んでいる。

119. 除虫菊のにおいがきつい。

金鳥のにおい、煤煙。

③ 道 路 関 係

120. この通りが大黒町唯一の商店街である。商店会組織にはなっていない。この通りには、酒屋、主婦の店(スーパー)、などがあり、地区住民の生活道路となっている。

121. 用心のためと、プライベートな庭にするため、通路にヘイをつくっている。災害時のことを考えて、ドアーにしては？

122. ゴミの収集車が入りにくく、持ち出さねばならない。道路をまっすぐにすべき。

123. ドブの石板がカタカタ音を出す(夜中、人が歩くとき)、安眠妨害。

ドブの石板がカタカタ音をたてる。夜間でも人が多いので、安眠妨害。下水管を入れて、この付近の水洗化の必要がある。

124. 川を埋めたて、ヒューム管を入れたが、かえって排水不良。

125. くみとり車が入れない。

少しけずれば、道が開ける。排水一部不良

126. 不法駐車および角店の商店などで、奥の住宅へのくみとり車が出入りできないことがある。角切りなどをおこなうとともに、駐車禁止指定の必要がある。

現在自治会の要求で、下水管を 500 mm ～ 600 mm にとりかえ中、水洗化の促進。

通過可能とするため、広場とする。

127. 道路拡 必要、衛生車出入不可能。

128. 市の借地(私道)、舗装されている。

かなり前にこの位置から国道(三国塚口線)にぬけるはなしがあった。

北にぬける道路がほしい。昭和34年頃計画があったが、ためになる。

129. 細い通路でここから南側の道にぬける。

130. 前面の道路は住んでいるもの同志で舗装した。

131. いたるところに袋小路がある。災害時のひなんには大変危険である。

近衛西町会袋小路

この道路は以前水路で3～4年前にうめて道路にしたものである。

132. 前の道路は町会で舗装した(文化が一棟、他は建売住宅で土地は一筆)。

133. 袋小路だったが保育所の新築のとき通路をとらせた(下水本管が入っている。この並び北側3軒は借家だが他は持家(借地))。

134. 6年前道路 拡幅のため住宅を切ってもらった。そのかわり居住者には空家になっていた住宅に移ってもらった(市営住宅)。これで東西のゆききがよかった。

135. 私道を認定道路にしてもらい、拡幅した。

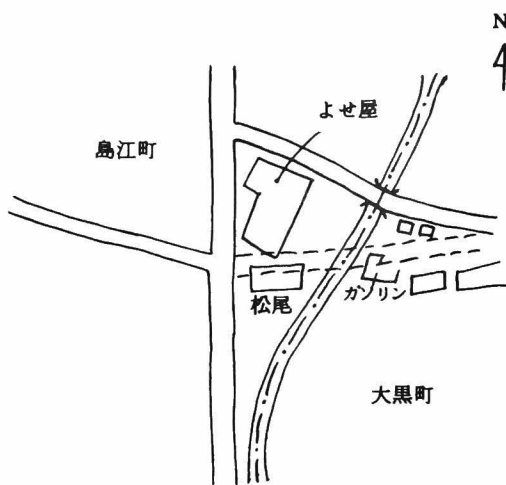
袋小路あり。

136. 道路のつけ替え要求場所

島江と大黒の道路を一直線につなげる。次ページの図の点線のように道路をつけようというもの。そのためガソリンスタンドのセットバック、松尾からの一部払い下げ、よせ屋の土地交換が必要。

当地域の全水洗化の実施。

水洗化については、都市計画の重要推進事項として、強調されながら、当地域については、唯一の市道をはさむ極く一部の世帯が行政の利益を得ているにすぎない。住民の差別感を除くという、行政上の立場からもっと積極的に推進をはかり、私道についても、汚水井の設置、下水枝管の敷設を早め、全水洗化の実施を実現すべきである。



137. 生活道路の改修、整備（5件）。

当地域は袋小路が随所にあり、災害時が心配。また、全地域の私道はゴミ回収車も通せない、ここに地域環境衛生上の問題が生じている。図のように改修し、公道とすべきである。

138. 4ヶ所袋小路をなくす（35もその1つ）

139. 学校前道路8m計画、駐車多いので6mにして、駐、停車の全面禁止にしてほしい。（16自治会一致）

140. 東西の道路を、中学へいくのに遠まわりだから。

141. 多田さんとりあいになるが、下水管を入れる機会に拡幅してほしい。

④ 空地関係

142. 前の保育所の用地。

143. 高圧線の鉄柱があり、この柱脚のため空地がせまくなっている。庄内水路が避難路となると、この柱脚がひな人のさまたげとなる。コンクリートブロック工場があったが今は空地になっている。

緑地の確保（空地の買収）。

当地域には、緑地はおろか、子供の遊び場としての小空地も無きに等しい、人間生活上、情操面でも是非要求すべきである。

144. もとは空地だったが今はガレージになっている。

145. 大黒町モータープール。前は養鶏場だった。経営主は土地をかりていた。養鶏場を止めるとき、地主との6：4で土地を手に入れた。地元住民から臭いといわれ移転。

146. 子供の遊び場を3年前につくった。よく利用されている。地下は防火用水になっている。集会所が近くにある。

147. 万博のときの名残りで今も飯場が残っている。他の土地は駐車場として利用されている。土地はMさんのもの。

148. 2戸が除却され、空地となっている。中井氏所有。

149. この空地には月1回ヘドロを集め、市に回収させている。中井氏所有。

150. 元工場、大型自動車の出入困難で移転、そのあとを都市計画公園にした。小さすぎる。

151. 廃車を捨ててある。自治会の要求で多少整備、一部駐車場。

152. ゴミ捨て場となっている。

空地である。広場として使用する。

⑤ 水路関係

153. このあたりは排水悪く、今でも水がはけなくて困っている。

⑥ 施設関係

154. 現在使用していない建物（日本新金属所有）をとりのぞき広場および集会所の建設を必要とする。

155. 7ヶ所の消火栓設置要求。

自治会館設置に関する援助。

広域的価値をもつ遠隔の公民館は、実際生活上の不便さにより地域住民の利用価値に欠ける。住民の生活上の社会的母体は、自治会組織である小ブロックである。この自治会活動を援助することは、行政の浸透につながる。現実には、自治会館は、自治活動の基盤となるのみならず、婦人会、老人会の利用、活発な子供会の情操教育の場、住民相互の親睦を促進せしめる場として、利用価値の大きさは多言を要しない。適当な世帯構成をもつ自治会に対して、自治会館設置に行政上の援助が望まれる。

156. 市営住宅跡地に集会所。

ここに幼稚園を設置してほしい。

4) 三和町

① 住宅関係

157. 文化住宅。以前は畑だったが6～7年前に新築された。家賃は1万8千円ぐらい。

158. コンクリートがわら。終戦直後から昭和34～5年頃にみられたもの。

159. この並び戦前から、浄水場の土地があり、そこへのたちのきを市が要求している。

160. もと市場、さみだれ式にアパート化。

地主はフクタケという人で、ハマヤという人が、わずかの権利金だけ払って土地を買った。そのまま市場にしていたが、市場がさびれたので、居住者に分譲した。現在は、大部分が住宅としてつかわれている。

161. 老朽ひどい、昭和30年以前に建設。

162. 下・工場、上・アパート。

163. 老朽している。

164. 鉄質アパート建替。

② 工場関係

165. 触媒工場、排水着色、住民運動で解決しそう。

三栄化学

臭い、排水脱色できず、煤煙

166. 休業中のわりばし工場

350坪ある。ゴミの置物になっていて、蚊が多い。もともと福島区にある工場で、倉庫として使っていたが今は使用していない。

尼崎に工場がある。やめたあと、文化住宅をたてるつもりらしい。

③ 道路関係

167. 路辺に過酸化水素、ポリ容器をつんである。

168. 大型トラックの出入り困難。

169. 市に要求しても舗装してくれない。

170. 通過交通路。

④ 空地関係

171. 以前は公害工場は廃業した。今はモータープールになっている。

172. 市の土地を個人が、かつてに道路をつけて占有している。

173. 市の土地、地元の人が駐車をしたり、廃物を不法投棄している。土木部が勧告を出している。

⑤ 施設関係

174. 8ヶ所の消火栓要求。

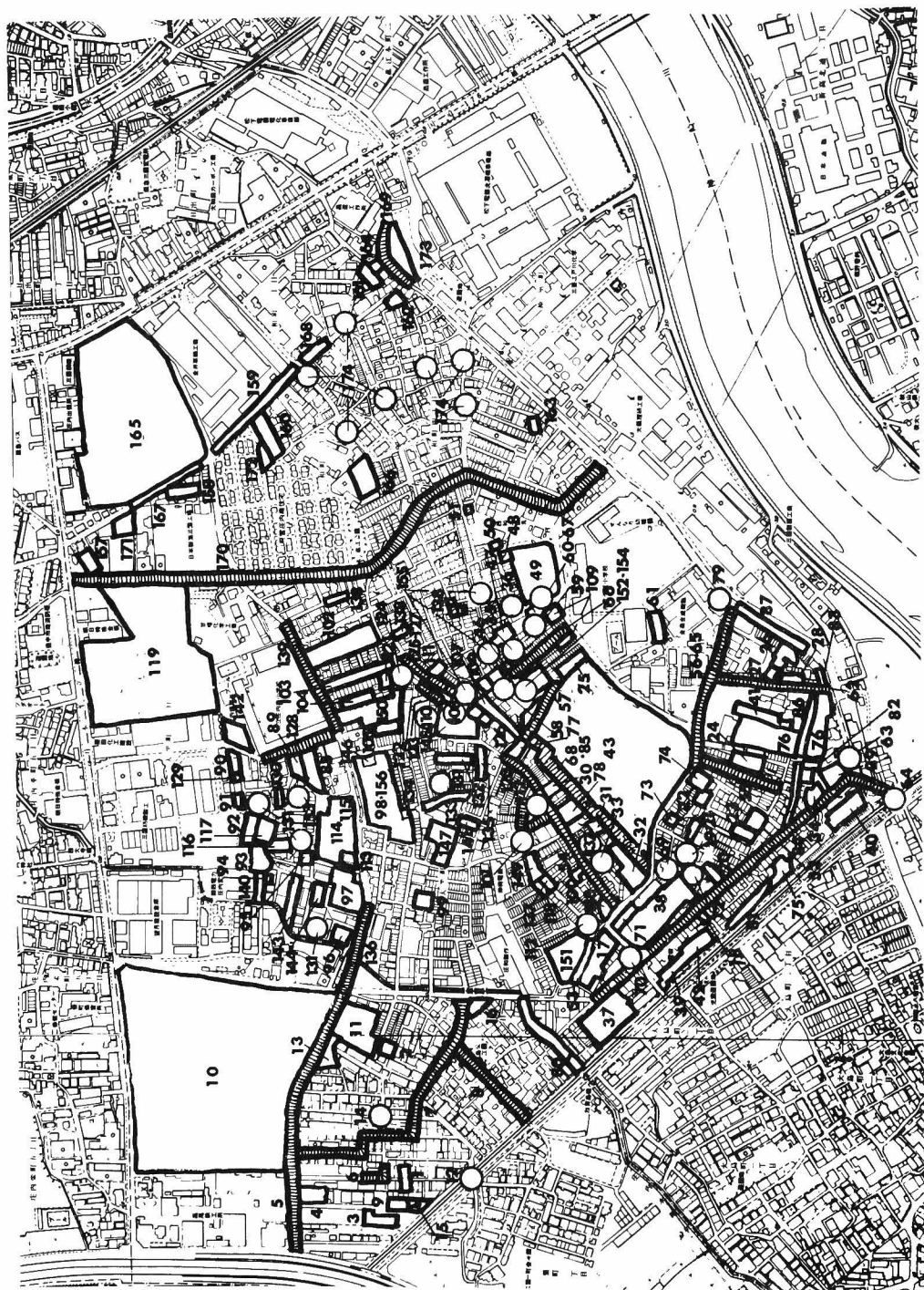


図 11-1 まちづくりの要求地図 (図中番号は本文に対応)

(2) 共同調査とその結果のフィードバックによってえられた成果

共同調査で明らかになった地区の問題点や要求を単に委員の個人的なものにとどまることなく、より広範な住民の納得のもとに要求の一致をえていくために、第7回の協議会(74年1月24日)で委員から町内会レベルまでおろした要求調査を提案した。これに対して委員からは、「住民と計画(夢物語)の間でぬれわれはサンドイッチになる」、「見通しもないものを地域の住民にもっていけない」、「町内会におろすのは騒ぎを大きくするだけで、すぐにでもできるという錯覚をおこす」、「うそをついて町内を歩いているようなもの」といったつよい反対の意見が出された。委員の不満はさらに市は調査ばかりしていて、さししまった問題は何ら解決されていないではないかという追求にすすみ、下水管設置などの事業のおくれがやり玉にあげられた。

しかし、「地区計画は、即できるかどうかよりも、一定の実現性を考慮しつつ、住民自身が構想図をえがくことが必要」との意見が出され、協議会としての方向にまともって、調査の体制がつくられた。

共同調査の段階からフィードバック調査によって前進しえた点をあげると、次のようになる(表11-1)。

- ① 要求の項目数でみると、143から192へと増加した。補充は19で共同調査の結果を訂正したものはなかった。町別では大黒町で58項目から96項目へとくに増加が著しいが、これは大黒町では問題が多く、また町内会活動も活発でそれが反映されたものと考えられる。内容別では工場、道路、施設関係での増加が著しい。また、総数192のうち34が日常の町内会活動などの住民活動を通じてできている。
- ② 地区計画が住民の要求に根ざしたものとするためには、要求が羅列でなく、政策化の努力が必要とされる。このフィードバック調査では、ほぼ委員全員が町内会の役員会などで話し合いをもっており大きな前進がみられる。
- ③ フィードバックの成果には、町内会ごとの日常の住民活動からくる差がかなりはっきりでている。つまり、施設要求程度にとどまっているところや建てかえ構想まで突っこんで話されたところ、あるいは話し合いの中で老朽住宅をビックアップしているところなど、さまざまな段階があることがわかる。しかし、話し合いが不十分だった町内会は、「これではあとで困りますよ」という他の委員の指摘によって、再度町内会にもちかえるなど、町内間の刺激のし合いもうまれた。
- ④ 委員間の連絡体制がしっかりしていなかったのが、この調査を通じて代表幹事から幹事、幹事から委員、そして委員から町内会へというルートが確認された。また一部町内会では研究会の組織化や、あるいは袋小路をなくす要求や道路拡幅要求での町内会ごとの要求調整がすすむといった前進がみられた。
- ⑤ 要求内容については、進んだ町内会では問題となる住棟や要整備区域の指定、あるいは袋小路問題においても撤去すべき住宅を住宅の老朽程度や経営者の意向を考慮してビックアップしてきている。こうした実現可能性を考慮している例としては、ほかに広場、自治会館の要求場所と買い上げ可能性を考慮してでているのがある。全般的にみると、散発的要求、問題指摘の段階から、統一的要求、要求の空間化の段階へと一歩すすみえたといえよう。

表1 1-1 町別調査別要求項目分布

町	調査の別		住宅	工場	道路	空地	水路	施設	計
島江町	共同調査		4	3	3	3	1	2	16
	フィードバック	補充			2	1	1	1	5
		追加			1			2	3
	計 (そのうち住民活動でとりあげているもの)		4	3 (1)	4	3 (1)	1	4	19 (2)
大黒町	共同調査		22	7	18	10	1		58
	フィードバック	補充	1	1	2	1			5
		追加	8	8	15	2		5	38
	計 (そのうち住民活動でとりあげているもの)		30 (2)	15 (6)	33 (7)	12 (1)	1	5	96 (16)
千成町	共同調査		19	7	14	10	6		56
	フィードバック	補充		1	2	2	1		6
		追加			1		2	1	4
	計 (そのうち住民活動でとりあげているもの)		19 (1)	7 (3)	15 (2)	10 (4)	8 (3)	1	60 (13)
三和町	共同調査		6	2	4	1			13
	フィードバック	補充	1	2					3
		追加	1			2		1	4
	計 (そのうち住民活動でとりあげているもの)		7 (1)	2 (1)	4 (1)	3		1	17 (3)
計	共同調査		51	19	39	24	8	2	143
	フィードバック	補充	2	4	6	4	2	1	19
		追加	9	8	17	4	2	9	49
	計 (そのうち住民活動でとりあげているもの)		60 (4)	27 (11)	86 (10)	28 (6)	10 (3)	11	192 (34)

(3) 共同調査およびフィードバック調査によってとり出された要求のまとめ

① 住民の交通要求

住民の交通要求には、次のようなものがある。

- 1) 国道や大阪－池田線のバイパス替りに、地区内道路へ通過交通が入りこみ、重量車も多いことから、これらの排除を求めている。
- 2) 道路が狭いため、清掃車・屎処理車等の進入が困難で、道路の拡幅新設、路上駐車等の排除によって改善してほしいと、災害時の危険も含めて過密によるサービス貧困現象を訴えている。
- 3) 袋小路による火災時の避難上の問題が出され、間引きによる解決も提案されている。
- 4) 交通災害から安全性を確保するため、水路の緑道化、通学路の交通規制など、歩行者専用あるいは優

先道の設置などが求められている。

② 住民の生活施設要求

生活施設要求としては、小ひろばや小集会施設に対するものが多い。身近にある小空地、老朽アパート駐車場などの転用によって実現することができるといった具体例をあげての要求が目立っている。

一方、少し広域的に供給される施設に対しては、要求はあるが、実現の可能性の問題もあって切実には要求されていない。つまり、できるところから積み上げ改善を求めているといえよう。

③ 住民の防災要求

住民の防災上の要求の多くは、火災に関連したものである。とりわけ、過密状態と道路事情の悪さからくる避難行動や消火活動の困難さに対してであり、これを解決するために道路の拡張を含む改良、消火栓の設置、袋小路の解消、さらには、住居をとりまく道路（私道）の安全管理を訴えている。

同時に交通問題でも採り上げられていた路上駐車の問題は、災害発生時に極めて有害な役割を果たすとしてこの解決を求める声も切実である。

④ 工場立地に対する住民要求

工場立地に対する住民要求には、大きくわけて次の2つがある。その1つは公害問題の解決であり、いま1つは工場の全面撤退は望まないということである。

公害問題については、これまでもさまざまな住民運動も行ない、積極的な対応を示してきている。まず発生源対策を求め、それがどうしても無理なものは地区外への移転を検討するということが要約できよう。第二の点については、多数の就労者が同時に地区の居住者であって、街がこれらの人々によって活気づいているという現実からいえば首肯できるものである。

⑤ 住民の住宅要求

住宅が低湿地に十分な土盛、排水対策もなされないままに過密に立地したため、住宅の低質さとも関連して、築後年数に比例して著しい老朽化の進行している住宅・住宅群があり、これの建替や除却、跡地のひろば化、さらにこれらの建替と大規模跡地への住宅建設を連動した住居対策の要求が切実に出されている。

(4) 各種団体インタビュー調査の結果

インタビューをおこなった団体は、①民主商工会会員、②小中学教員、③八興会、④婦人会代表、⑤労働組合、⑥豊中市青年会議所、⑦商店街関係の7団体である。以下に各団体ごとの結果をのべる。

1) 民主商工会会員との懇談会

1974年5月27日

(於) 労働会館

最初に、作業グループから、①庄内で経営を始めた時期、②経営状況はどう変ってきたか、③今後の見通しはどうか、④再開発計画に対する意見を中心に意見を求めた。

以下、それらに対する代表的な発言内容を要約して列挙する。

- ① 「千成町1丁目の借家住いの者だが、再開発問題をきっかけにして、困った問題が続出。昨年12月ごろから家主が開発を理由に立退きを要求し、『20万円出すから出ていってくれ』という例も。17年前にここに移ってきて、家もすっかり老朽化しているが、われわれはガスも水道も引いて今まで住んできたのだ。地主、家主が市に対して土地買収の圧力をかけてはいないか。」
- ② 「下水処理やトイレの水洗化などに住民の関心があり、現状を今少しでも良くすることを市へ要求している。再開発計画にまで目が向かない。」
- ③ 「結局、居住者の追出しになって、家主・地主が市に売ってもうけるだけにならないか。」
- ④ 「住工分離問題について、私は家内工業をやっているが、どっかへ移るとなれば、うちの機械はどう

なるか、うちの人集めはどうなるか、全く見通しがつかない。」

⑤ 「下水道について、私道なので自分で金を出してやった。それがブチこわしになるのか。」

⑥ 「再開発計画については、全く住民にPR不足。」

「公共住宅をたくさんつくれ。庄内の住民には、公共住宅はせんぼうの的だ。」

⑦ 「庄内に1カ所でもよいから森のある公園をつくれ。」

⑧ 「この町に永続的に住むというのが商業者の希望。隣のおばちゃんと付合って商売できるようにするまで10年かかった。」

⑨ 「豊中市は、公害地域に対する住民調査、公害調査をきちんとやっていない。」

意見交流のなかで、再開発計画についてもっと住民組織や地域で小単位での説明会、懇談会をもっていく必要性が確認された。

作業グループからは、住民全体が町づくりに自ら取組む自覚の重要なこと、そうになって初めて障害をのりこえていけること、借家住いの人々が立退き不安に現実さらされている点について、ころがし方式の問題、貸工場問題などについて発言があった。

2) 小・中学校教員との懇談会

1974年6月15日

(於) 第7中学校

懇談会は、作業グループが提起した、①子供の学習・教育環境として見た場合の庄内地域の問題点、②学校の対応、教育方針、③再開発計画＝“町づくり”に対する教育労働者としての意見を出してもらうかたちで進められた。

第7中の教員より、1967年度に実施した児童の生活環境の調査結果と最近の状況との対比が詳しく報告された。

出された意見内容を整理し、特徴的な点をあげる。

① 子供の学習・教育環境について(第7中)

- ・生活保護家庭は、現在も減っていない。
- ・昼食は、第7中はパンのみの子が非常に多いが(家で弁当つくれず)、今は、前よりもっと多い。
- ・共働き家庭は、前は4分の3もあったが、今は少し減る。
- ・「父欠母帰宅時不在」の家庭の問題がある。
- ・電話は、現在は90%。
- ・部屋数は、2～3間が多い。62年調査時には58%も。
- ・設備共用のアパート住いは、今の方が比重が高くなっているのではないか。
- ・勉強部屋の独立確保は少ない。
- ・第7中設立当初は、学校教育以前の問題が多く、おちついたふんい気づくりが第1の目標であった。
- ・学校行事への父母参加

入学式・卒業式は最近にはほぼ参加。

進学懇談会は500人中200人位、学級懇談会は平均20人位。以前は2割程度。

- ・宗教の児童への影響も以前は強かった。
- ・児童生徒が通り私塾は、「根木」「大島」「集英ゼミナール」、兵庫県へ行く子もいる。
- ・家庭学習時間
宿題を出しても家でやれない－「日中は周囲がやかましく、夜になってから」
- ・身体条件 大阪府平均に較べて遅れている。
- ・小学校以来の転居回数

学校については、転出者が転入者より多い。

・生徒児童の地域的集中

大島町、大黒町 — とくに大黒町に集中

② 小学校の最近の状況 — (庄内南小)

- ・この2～3年は、学校転出者ばかり。
- ・教室が余って図書室へ転用。
- ・家庭訪問しても、児童のアパートの空室が目立つ。
- ・児童には九州出身者が多い。
- ・服部や手島の文化住宅へ移るケースが多い。
- ・子供の話題
 - 「あの子の家に風呂がある」
 - 「あの子の家には二階がある」
- ・勉強部屋のある子は、クラスに2人。
- ・授業中、居ねむりする子が多い — 夏など、夜は寝苦しくて10 — 11時まで外ですごす。

③ 小学校の最近の状況 — (千成小)

- ・住宅が地域的に15～20年経って老朽化。
- ・転出の傾向へ。
主な転出理由は、家族がふえて。
転出先 — 長光寺、服部、伊丹、尼ヶ崎、枚方など。
- ・アパートひと部屋の住宅に住んでいる子。
- ・父親が病気、ぜん息、鼻血の出る子も多い。
- ・陽当たりが悪い。
- ・玄関に子供の机をおいてある家も。「お上り下さい」といわれても、上りこめない」

④ 子供の学習・教育環境対策からみた再開発への要望

- ・図書館・児童館をつくれ — 岡町まで電話して、席を頼んでいる。家庭に帰れば、言葉なしの生活。
隣への遠慮で小声で「オイ」「アレ」ですます。
- ・陽の当る緑地、広場
- ・公害対策 — 小学校に空気清浄装置がついたが、1日中窓をしめきっておくわけにはいかない。
「公害」問題は教師自身で、自らの労働条件ともかかわらせて共同研究していきたい。
- ・十分な部屋数の住宅を — 1K、2Kの状況では、学校教育も困難。

3) 八興会との懇談会

(会長へのインタビュー)

1974年7月23日

(於)市商工会議所

庄内の市街化と八興会

① 「八興会」のいわれと経緯

1935年ごろ、まだ「庄内町」であつたところに立地してきた8社で親睦と情報交換の場として組織、「八興会」と名付けた。当時から現在にいたるまで所属しているのは一社だけである。

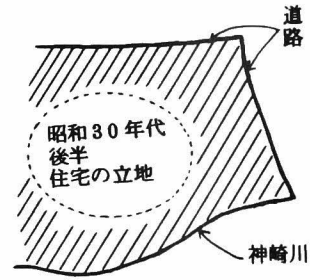
1943年ごろ機械・旋盤関係の工場が多数立地、それまでに立地していた染色等々の工場とあわせ、大阪北部内陸工業地帯としての現在の姿をほぼ形成した。現在の庄内地区での雇用者数は約1万人、そのうち約半分が松下関係である。

道路と堤防にそってつくられた工場群にとり囲まれた農地に、60年代後半に文化住宅・アパートが立

地してきた。

② 合併問題と八興会

1952年合併が問題化した。当時は庄内南部はほとんど水田であった。八興会では、道路をはじめ都市計画が全くといっていいほどできていなかったのを、これを整備することを条件に、取引等でつながりの強い大阪市との合併を望んだ。大阪府は、当時の豊中市の財政が赤字であって、庄内町と合併させることによって黒字に転換できるとして強く推した。庄内町のなかには、財政豊かであるから合併すべきでないとする合併そのものに反対する声も相当存在した。結果、府案にそって豊中市と合併した。このことの大きな要因は、大阪市が合併条件として提示した都市計画諸事業の実施または計画決定が行なわれなかったことにある。このことが現在の庄内南部の土地利用の混乱を招く遠因となっている。



③ 用途指定がえに対する対応

用途の問題からいえば、庄内南部は工業地域であった。だから工場にとって利用しやすい開発指導や他用途の侵入に対する規制を市は行なうべきであったと考えている。だから今回の指定がえにあたってこの態度を基本として示した(詳しいことは聞けず)。また千成小学校の建設(1965年)にあたっては工業地域に小学校建設を行なうのは建築基準法違反であるとして反対運動をした。

④ 庄内地区整備構想に対するコメント

庄内南部地区の将来を考えるにあたって、工場の立地そのものについて、市財政、雇用機会等のことも含めて市の基本姿勢を明確にしてほしい。できるなら、われわれは取引関係(大阪市が多い)や労働力確保の点から現地に残りたい。

アイデアであるが、①市北部の丘陵部への住宅団地建設、庄内南部からの居住者の移転、②空港下の人家の立退き、跡地への工場の大規模な集団移転、その跡地の宅地化等も考えられる。

(八興会との懇談会)

1974年9月3日

(於) 庄内市民センター

① 町づくりニュース1・2号、および基本構想のパンフレットを配布し、基本構想と南部地区との関係、南部地区再開発協議会の活動および計画作成のこれまでの経過など、全体について、作業グループから説明した後、自由に意見の交換をおこなった。

② 発言内容

1 現在工場経営をしていて困っていることなど

- ・ 囲りの幹線道路の整備が不完全なため地区内道路も混雑している現状だ。
- ・ 地区内道路を広げると、地区内に車が入りこむ、広域的整備が必要だ。
- ・ 特に176号線の混雑がひどい。
- ・ 阪急の神戸線、宝塚線にはさまれており、トラックの出場所にこまる。東西方向の道路整備をしてほしい。
- ・ 阪急神戸線のガードがネックになっている。阪急は高架を予定していると聞いたが？

2 パンフレット・ニュースについての感想

- ・ 人間中心(住宅中心)で、工場は追い出されるか。
- ・ 限られた地区内に公園は必要ではないのではないか。
- ・ 工場の移転は今ではベイしない。“あるものはある、”と認めた上で計画を考えていくべきだ。工場と

住宅の共存、共栄の型が望ましい。

- ・サービス道路の沿線にも工場があるがサービス道路を使うのか。
- ・中間案が出来たら、もっと話し合いたい。
- ・下村市長が、八興会の集まりで『エゴは慎しむべきで、協調的にいくべきだ』と言った。

3 用途地域、千成小学校建設問題（65年）について

- ・小学校問題については、今までは失敗したと思っている。もっと強く、反対を貫くべきだった。集会などで、人数をかり集めてやられてしまった。庄内南部に勤めている人はあまり騒言しなかった。地区外に勤める人が大多数。
 - ・住民と同様、工場でも愛着がある。土着の人以外が大ぜいはいり込んできて、騒いでいる感じが。
 - ・企業にとってもこの地区は便利な面がある。パートがすぐ集まるなど住宅と工場の混在も利点がある。
 - ・用途地域では工場＝公害とみられてしまった。
 - ・人数では住民が多いが、面積では工場が半分を占めている。
- 今までの公聴会などでは、人数の多さだけによって、押し切られる傾向があった。

4 地区内の公害について

- ・現在、公害を出している工場はない。
- 工場＝公害とみられてはかなわない。
- ・市の調査の結果では、大気汚染の大半は尼崎等からのもらい公害で、地区内には公害工場はないという結果がでている。
- ・工場のあとから住宅が入ってきた。その時に地域計画があればよかった。
- ・公害については住民はうたぐり深い、法的に規制内に入っていれば、公害は出していないと考えざるを得ない。
- ・空間的に、公害の出ないような配置をすれば混在も可能ではないか。

5 その他

- ・71年、青年会議所が「過密実態調査」をおこなった。
- 住宅の中の町工場が問題となっている。
- 車も入れない。火事もあぶない。
- 区画整理のプランが必要だ。

4) 庄内の婦人会代表との懇談会

1974年7月25日

(於) 庄内市民センター

- ① 作業グループから、取組み方の基本姿勢、これまでの進捗状況について報告がなされ、代表側からの作業グループの性格について、市、再開協議会、住民との関係も含めて明らかにしてほしい旨の声あり、これに回答が少々あったのち懇談に移った。

- ② 庄内南部地区への来住とその後のうつりかわりに対する感想について。

10年くらい前に来住した人が多く、通勤や仕事の都合がよいといったことが来住動機となっているようだ。また、この10年間に緑が失なわれ、急速に建て込んできたことに特別の印象をもっているようだ。

「13・4年まえに来た。そのころはまだすいていた。ここ5・6年急に建て込んできた。(整備構想の)案はいいが本当にできるのが疑わしい。」

「10年まえに来た。主人の勤め先に近く、学校も近いので、よいところだ。」と思った。」

「主人が東淀川に勤めていた。天下茶屋にいたころ子供が小兒ぜんそくになり、空気のよい庄内へ転

地してさた」(笑い)

「庄内で生れ育った。庄内水路が下水道化されるに従って町が悪くなっていった。島江公園の楠木も3本枯れてしまった。」

「この10年ほど急にバタバタ建った。まったく規制も指導もなかったことが、こんなところにしてしまったのではないですか。」

「昭和37年家を求めて建売を買って(庄内へ)来た。一時の仮住いのつもりだったが二階を増築したり、通勤との関係もあって現在に至っている。避難危険を感じている。」

- ③ 整備構想に対する関心及びすすめ方についての意見。整備構想が出されたことはかなり知られているようである。しかし、具体的内容、進捗状況など自分たちの判断や態度をきめてゆくうえでは、きわめて情報不足であり、ウワサばかり決定されたことのように乱れとんで不安を抱いているという声が多かった。

「一般に関心うすいのとちがいますか。利につながればよい、一般的には結構だという雰囲気だけれども、直接利害がからんでくればむずかしいのではないか。」

「工場経営をしている、家も工場も円内(構想図の住宅要整備区域のこと)に入ってしまった。どうなるのか心配だ。(再開発協議会の)役員から情報はほとんど入ってきていない。なにかそこそそしている感じだ。」

「ウワサばかりがとびかっている。何か決まりきったことのようにいわれる。」

「立ち退きだというのに水洗化させている。これは自己負担だからヘタをすると二重投資になってしまう。」

「近所の人、みんな話を聞きたいと思っている。地区ごと(町内ごと)にこういった会をひらいてほしい。」

④ 住環境整備に対する要求・要望

要求・要望は庄内地区全体をどうする、あるいはそういった立場からのものは少なかった。しかし日常身近に感じていることがらや、さまざまな運動をしたり、実現のための努力を払ったことについては具体的に提示された。公園とくに小中学生むけの運動公園の不備、老人施設、集会所あるいは避難路の設置などが具体的に語られている。一方、事業への期待との関連では、これまでの空地確保のされ方や市の対応から、やや不信感のある発言が多かった。

「大黒町1丁目1〜8に200世帯ほどいる。これらの人々には、一本の細い道しかない。火災が発生すれば逃げ場も路もない。水路をうめて避難路にしてほしい。たしか10年たったら農業用水路を廃止して埋めるとのことになっていたが、実行されていない。」

「公園は島江公園くらいしかない」「大黒町にも公園がない。島江公園へ子供はあそびに行く。少し大きな子供がのびのびあそべる場所がほしい。」

「島江公園、大黒町公園ともに清掃は地元でやっている。いづれもボールあそびを禁じられている。野球の練習なんかは名神の高架下へ行っている。あそび場が少ないためエネルギーが不完全燃焼となり非行化の一因ともなっているのではないか。」

「昭和製作所は立ち退くといっただいぶになるが、動かないけどどうなってます。」

「私たちからみれば空地といえるものが多いのに、市ではもっと買えないのか。」<例えばの声あって>

「中古車センターのまえ、子供がボール投げをよくしている。」

「市営住宅の建て替えすらうまくすすんでいないから、まあ絵にかいたモチかなと思いつつみているんです。」

「大黒町のように一番建てつまっているところが(空地がほとんどないから)一番最後にまわされる

のではないか。」

「大黒町の一番密集したところで昨年火事があって、そのあと何も手がうたれずに倉庫化している。近所の人々が『公園にしてほしい』と署名運動をしたがダメだったようです。」

「ゴミが水路に流れこんで大変きたない。」

「中古車センターには中学校を建ててもらったらしいのに、とはいっている。七中が大変手狭だから。」
＜用途とくに工場と住宅との関係について意見を求めたのに対して＞

「三国重工、松尾、日本新金属などは主婦のパート多い、AM 9:00からPM 5:00まで働いている。庄内では（主婦の）働く機会が多い。とくに公害のひどい工場は困るけれど、立退きがあると困るという主婦の声多い。（住宅か工場かという）二者択一はダメ、準工的なものがよい。」

「市営住宅内の至福会館がとりこわされるときいた。現在子供会や集会等によく利用されている。代りを利用しやすいところに建ててほしい。」

「今後何からはじめるか、よく知らしてほしい。」

5) 全金労組（昌運工作所）との懇談会

1974年10月21日

（於）昌運工作所

① 昌運工作所の概要

従業員 200 人、庄内居住者20人くらい、パート5～6人をやっている。

ヤンマーのディーゼルエンジンの組立てをやっている。部品は全て下請けの工場から集まる。当工場では組立てと試運転、下請け工場は庄内にはなく、神戸等に多い。

製品の95%までが輸出用である。開発途上国向けが多い。

従業員の定着性は良い。ただし、中途採用者が多い。採用者の平均年齢は27～8歳といったところで、技術的にも一応熟練した者が多い。労組としては、若年者を採用し、育てることを経営者に申し込んでいる。

従業員の居住地は必ずしも庄内が多くない。池田、十三からの人が多い。女性のパート（5～6人）は地区内の人。

松下は人員（パート）の移動が激しい。労務管理が徹底していて、パートの人が長くつづかないらしい。景気の波によって、人員の増減が激しい。

当工場でも、近頃不況のせいで、残業がなくなった。

現在のところ、騒音はかなりあるが、その他特別の公害はない。

② 「住宅、環境問題」に対するこれまでの活動

現在までの労組としての、住宅、環境問題へのとりくみとしては、①当工場の組合員も、各自、自分の工場について、同様の改善の努力をした。

・豊中地評として、「空港問題」に対する支援をおこなってきた。環境問題としては、この問題にもっとも熱心にとりくんでいる。

・庄内のことについては、前市長のとき、密集住宅地の解消を申し込んだ。

庄内からも豊中地評へ執行委員が出て、これらの問題にとりくんでいる。

労組の動きとしては、地評単位で行動し、庄内の組合独自の動きはない。

組合員の健康を守る方面に力点をおいて、保養所等をつくったりしている。

③ 庄内再開発について

密集地区をなくし、広場を整備するという主旨には賛成である。

しかし、ただちに組合員が協議会に参加して、行動することは無理である。

個々で参加することはできると思うが、労組としては、いまのところ地域住民と共闘しうるだけの姿勢はない。

豊中地評の動きしただいが、市長への陳情等に名をつらねることはできる。

④ 用途地域、その他について

全金労組としての動きは全くなかった。経営者が、労働者を動員して、反対したことも知らなかった、経営者としては反対は当然の動きだろうが、労働者が動員されたのはおかしい。それは経営者の問題であって、経営者が努力して、公害を出さないようにすればよい。

現在も小さなバラック建ての町工場ができてつあるが、問題になりそうな新工場は、早く規制すべきだ。空地の部分はできるだけ緑にしてほしい。

少し以前十三のヤンマー工場が、環境問題でつぶれて、滋賀の山の中へ移った。しかし、鋳物工等の古くからその技術を身につけていた人達は、仕事の内容がかわることがいやで、辞めた人もいた。また、大阪市内等に家を持っているような人は、滋賀の山おくでは通勤ができないため、辞めた人もあった。

正直言って、この地区を追い出されるのは困る。大きくはならなくてもいいが、できるだけ続けてほしい。

3～4年前この工場の寮（庄内南）が古くなったのでつぶした。追い出された従業員のほとんどは、豊南町等ほとんど庄内に住宅を買った（あるいは借家）。市役所の近くや箕面に移った人もある。

労働者の生活環境調査等は実施したことがない。

経営者団体との関係は全くない。全金労は大阪本部とのつながりが大きい。

町工場等との小さな組合組織とのつながりもある。（→1つ紹介してもらい）町工場のオヤジさん達は、従業員が、組合として組織されるのを非常におそれている。

6) 豊中青年会議所との懇談会

1974年10月22日

(於) 市商工会議所

① 「庄内地区実態調査」(69年)(小西氏がチーフ)について

問題意識

- ・過密問題に対する、住民の認識がどのくらいか。
- ・服部、曽根に過密が広がらないようにする方法→ 実態を調査して認識させる。
- ・居住者層のレベルがだんだん低下していく。

改善の方法としては、町の人全員で、とりくむ以外にない。

市の行政としては、今は少しでも空地をつくるのがいい。

新田、開拓村では、入殖したグループリーダーの活躍があり、神社、仏閣を中心にすえコミュニティづくりをした。現在の町は、人間の心を忘れている。庄内には神社、仏閣があるので、「お祭り」を盛んにして、皆んなの心をまとめていくことが必要だ。

新しい団地の定着率が低く、四日市等の環境の悪いところでも定着率の高いのは、日本人的な意識のあらわれだ。庄内では老人は、「過密」だと思っていない人が多い。

青年会議所がどこまで手がつけられるかが問題だ。

実際問題としては、改善のうらづけをもたないので、いたずらに住民をあおりたててはならない。

J・Cは行政とのパイプ役にしかないだろう。

デンスケをもって地区内を歩く。

改善方策の1つとして、庄内を中心に豊中市全体を対象として、木(ユーカリ)を植える運動をしている。木を植えると、子供がソフトボールができない。木が次々につぶされる。

化学工業は1～2回／年に爆発する。もらい公害もある → ゼンソクが多い。

内田スプリングも公害を出しているが、何人かの労働者が地区内に居住しているし、下請けがたくさんあることも、考えねばならない。メシを食うことは大切だ。

② その後のとりくみについて

青年会議所の「社会開発委」でとりくんでいる（今年は、川西氏チーフ）。

「今後何が一番大切か」ということで、「市民意識」を育てることをテーマとして44年以後とりくんできた。

庄内を中心に豊中全市的とりくみをしてきた。

活動内容としては、献血運動と緑化運動である。

献血運動は、町内でグループをつくって、相互の助けあいをする。かべには、カベがあり、2年ぐらいでダメになった、というのは、皆んな義務遂行しなくてメリットののみ求めるから。この献血運動には、頭上を通過する航空機事故にそなえる意味もある。

店の主人達は働く一方で、健康のことにかまわないので、定期診断の一方法でもあった。

実際献血をした人は10%、血液型を知っている人は70数%、実際に数人の命を救った。

緑化運動、ユーカリの種を植え、10cmくらいの苗木をつくり学校にもっていく。学校でもう少し育てて、PTAで校区内に植える。自分達の手で緑を育てることを大切にしたい。今少しずつ成果が上っている。松下などの工場でも、ほしいというところには分けている。

シグ原地区(?)、八坂地区での区画整理を見学してきたが、問題は、地主とサラリーマン層を説得するのは「市民意識」しかないだろう。

③ 今年からのとりくみ

都市農業問題委員会のとりくみ

「都市菜園」広島等へ見学に行く。

「相模原」は成功している例、地主が無償で土地を提出。

左図のような形で、ヤサイをつくっており、共同菜園をつくることにより、共同作業を通して、コミュニケーションをおこなっている。

庄内地区あたりに、地主に土地をだしてもらいモデルケースとしてでひ来年は『都市菜園をつくりたい』。

			個人
共同菜園			

今年は、市のもっている土地をきれいにして、クローバをまいた。

農協を中心に、土地利用状況をしらべ、土地所有者の協力を求める。

緑に対する認識は高まっていると思う。

環境としても、以前は、千成小学校の前の木は枯れていたが、最近枯れなくなった。

市長を呼んで、会議を開いた時、都市農園の話をした。

土地の問題については、農協に関係ある人が中心だ、土地の利用のしかたについても農協関係者に話を通して、たとえば、田など売の場合等については、地域の役に立つような所に売るように（市など）アドバイスできるだろう。

大阪青年会議所のとりくみとして、「淀川百年」として、淀川に親しむために、河岸でお祭りのな行事を企画した。庄内再開発についても、庄内の人々の和が一番大切だ。こうした人々の和をつくった後、地区問題を認識させていくのがいいだろう。

再開発や、改善方策については、青年会議所としては、実現に責任をもつことができない以上、構想を出すわけにはいかない。市へ陳情するくらいだろう。

空港問題については、とりくみはない。こうした態度が青年会議所の問題点だ。

④ 再開発協議会と、青年会議所との関わり方について（山内理事長談）

社会開発運動として都市問題にとりくんでいるが、予算としてのうらづけを全くもたない。

最近、政治に関心を示しはじめている。

青年会議所のメンバーは、会議所メンバーとして以前に、一市民として立派でなくてはならない。だから、同じ居住地に住んでいて、その中でリーダーとしてひっぱりっていくというのが理想的ではないだろうか。

現在では、この再開発問題については、団体としてのコンセンサスを得て、とりくむというのは難しい、市民として参加すべきだと思う。

公害、再開発問題については、政治色がからみ、タブー視してきた。しかし、環境問題はイデオロギーには関係ない。社会主義国にも公害はある。現在一番必要なのは経済学をかえることだろう。

青年会議所としては、庄内だけに力を入れていくのではなく、市内の他地区に、この再開発の重要性を説得していく役割を果たすのがよい。

全体としての主旨については賛成できるが、個々の問題について提起していくような立場にはない。

⑤ その他（山内氏の北部地区の協議会委員としての意見）

庄内は、北摂のダウンタウンにしたらいいのではないか、服部、豊南町も含む。

全体の「町づくり」に対する認識が第一だ。日本的なモデルとしての「町づくり」に係りをもつべきだ。

行政不信は実践の中からとり除いていかねばならない。

野田小学校区で町会3役をあつめ、ミーティングを2回やった。

やれるはずがないという行政不信が強い。都市計画決定している部分でも着手してない。この着手をするべきだ。こうして行政不信をとり除かない以上民間土地所有者の協力は得られない。

野田小学校PTAと青年会議所で校区内の緑化運動を始めたが、木を植える場所がないのに気づき、町内に公園を望む声が高まった。現在の堤防を緑道にする話がでていた。これが再開発の考え方と一致した。行政不信をとり除くためにもまずここから実践すべきだ。

7) 商店関係者との懇談会

1974年11月9日

(於) 多田商店

① 商店経営の現状について

経営状態は全般に良くない。需要抑制がひびいている。

酒類は、大正、明治から利益率(15～16%)がかわらないが、流通経費の高騰、スーパーの安売りなどにおされ、利益が少なくなっている。

スーパー等の大型店は、消費者の嗜好の高い一般店の主力商品を、目玉商品として安売りするので影響が大きい。

この庄内南部では、この5～10年は、利益率は少ないが、伸び率でおきなってきた。

去年ぐらいから伸び率の方も減りはじめた。というのは、消費者全体に、消費ムードがなくなったこと、町内人口の減少傾向も関係あるだろう。

一方、スーパーの方でも、今年の決算では、売上げ目標を割り、のび率が減ってきている。

庄内はスーパーの天王山と言われ、駅を中心に、5つのスーパーが集まっている(ダイエー、エース、

イズミヤ、ニッコウ、キリンドウ)。

庄内が特に物価が安いと言われるのは、豊南市場があるからだ。阪急沿線では、安いので有名な市場。大量に一括して仕入れをするので確かに安い。前は、大口の取り引きが多かったが、今は、一般主婦も多く、午前中などは、大変な混雑らしい。

以前は、この市場まで出かけるのは、時間のムダだと思っていたが、物価が上がったので、今は、市場へいくようになった。

豊南市場は、青鮮食料品、スーパーは保存食料という分担。

豊南市場におされて、庄内市場は、あまり景気よくない。

こうした、大型店に対抗するため、豊中商工課が、マトメ役で、ロープライスセールというのを、先月から始めた。

② ロープライスセールについて

消費者を、一般小売に向けさせるのがねらい。

「小売屋さんは高い」というイメージをうちやぶるため、市のあつせんで、製造者から直接、一括して仕入れし、小売店は、マージンなしで安売りする。

零細業者が団結してやる。スーパーにいかなくても小売店でも安いことを示す。

市長の中小企業育成政策の1つである。公約でもあった。

市商工課が、マトメ役で、予算700万円。「折り込み」は、当日、市が入れるらしい。

事務局は、商工会議所内にあり、「市、ロープライス推進委員会」というのができている。これには、自営層、商店会だけでなく、一般消費者も理事として入っている。

毎月、第3土曜日、市の駐車場に品物を集め、小売店がもちかえる。

「推進委」の方から、ハッピー、のぼり、加盟店カンパンをくれる。

今月は、紅茶、エビ、ミカン等をやったが、消費者の“反応”はとても強く、小売店の前に行列ができたくらいだ。

今は、小売店のマージンが全くないが、これからは、市のあつせんで、製造者と直結して、少しでもマージンをとった商品も、入れていくようにする予定である。

加入に際しては、理事会の承認を必要とする。

③ この通りの商店について(大黒3丁目)

半分以上は、主人は働いていて、オクサンが一人でやっている。

本格的にはやっていない。

商店会の組織はなく、大売出しなどはできない。

現在のままだと経営意欲は減退するだろう。しかし、ここ10年はだんだん力を入れるようになってきた。

主人は全くの会社員であるが、中小企業(町工場、商店)に勤める人が多く、転勤のおそれのある人は少ない。

ときどき、入れかわりもある。

6年前に、「道路の一方通行問題」がもち上がったとき、「商店会」をつくろうとしたが、うまくいかなかった。

忙しくて、あまりマトメることができなかったこともあるが、他の店の経営意欲が低いのも原因だ。通りに面しているから「なんとなく品物をおいておく」というかんじだ。

商店を出さねば食っていけない人は少ない。

普通の住宅が10年ほど前から、商店街化してきた。

あとからきた人は、商店をやろうとして来ていて、経営意欲もある。

従業員をやっている店はほとんどない。この通りでも2〜3店（パートの人もある）。

アーケードをつくったりして、通りを夜でも明るくして、この通りの繁華気を盛り上げたらいいと思うが、今の状態ではむり。

借地、持家が多く、土地を持っている人は1割もない。

庄内南部とすれば、それでも、この通りが一番ましだろう。

④ 将来の経営の見通し、計画について

まず、消費者の目を一般小売店に向けさせるようにすることが大切。

主力商品を除いては、マージンなしで売り、地元でも安い商品が手に入ることを分ってもらう。

業会（酒類）、の中でも流通関係などでの改善をはかっていくつもり。

スーパーの批判ばかりでなく、良いところは、とり入れるべきだ。

配達と、掛け売りではダメで、店頭の現金売りを中心にして、金の回転を早くしなくてはならない。

サトウ、油、ショウ油、などの安売りをしたところ、一日の売上げが平常6万くらいなのに、25万にもなった。

このごろの不況ムードで、客は、値段に非常に敏感だ。「消費時代」から脱皮していく傾向にある。

豊中市が「商品価格マップ」をつくり、「必ずしもスーパーが安くない」ことを、公報で流している。

これは、消費者の意識を小売店に向けさせる手段だ。

スーパーの方でも、消費者が賢くなり、目玉商品だけ買うようになりつつある。

製造業者の方でも、計画生産、計画出荷をするようになってきたので、これからは、スーパーも、メチャクチャな販売合戦はできなくなるだろう。

労働賃金も高くなっており、スーパーもあまり安くできない。

「客のイメージ」が最も大切だ。客に地元小売店も安いと思わせねばならない。

庄内南部は、固定客が多く、流入客なし。

昔は新興の住宅街であり、非常によくもうかった。そのため、将来計画をせずにきてしまったので、庄内の商店は、今になって困っている。

近くに（「ひかり荘」のあたり）に、市場ができる話があったが、反対した。もっと勉強して、庄内全体を、商店街として、整備していくべきだった。

⑥ 町づくりについて

商店会があれば、市の資金で、アーケードをつくったり、たてかえたりできるのだが、ここでは商店会がないし、経営意欲が低いのでムリ。

個人で生きていくしかないだろう。

庄内市場と、この通りをまっすぐつないで、アーケードでもつければ、理想的なのだが。

この通りに面した部分を、全部、ゲタばきでたてかえれば、理想的。この場合は、もっといろんな商店を入れるべきだ。車の道も別につける必要があろう。

豊中商工課、商工会議所から融資がある。金利が安い、量的には少ない。市は100万くらい、商工会議所は、200〜1,000万。

酒屋の場合、業界を中心として、あっせんしてくれる。当店でもかりた。金利、年9.6%で安い。

市、商工会議所の融資は、利用者が限られている。先の見通しがあまりたたないので借りない。手続き方法が難しい。

商店関係の組織としては、たて割の業種別のものだけで、横のつながりはない。

市の商工課あたりで、横のまとまりをつくり、庄内全体の盛りあがりをつくるべきだ。

市の商工課が充実したし、市が力を入れはじめたのはいいことだ。ロープライスセールもその一つだ。

3. ま と め

再開協賛委員会との共同調査において、各町内自治会ごとにフィードバックさせる作業については、事業化のための具体的な保障がない段階で、住民の要求を出せといっても責任がもてないという当然の壁につきあたった。このことは、①従来の行政に対する不信がそれなりに根強く存在していること、②したがって具体的な見通しがなければ住民の理解がえられにくいことに原因している。今回のまちづくり計画が、従来の手段をもってしては解決困難な課題を冠していることからいえば、ただ単に要求を出し合うだけでなく、その解決の方法をひとつひとつ検討してゆくことが必要であるといえる。

当然のことながら、調査の結果にはかなりの疎密が生じた。このことは各委員個々の力量にもよると思われるが、より重要なことは協議会の位置づけのあいまいさからくる差異であると推測される。とくに委員1人1人が協議会で果たす役割を明確にしていくことは重要であると考えられる。もっとも、この協議会の性格は具体的なまちづくりの進行と並行的により厳密に整備されてゆくものであることはいうまでもない。

諸団体へのインタビューを通じていえることは、庄内南部地区といっても、そこにはさまざまな生活の諸側面があり、かつ重要な問題は工業地域形成の歴史的経過にかわって、住民の層別の要求が根深く存在していることがある。

要求そのものの発展は、南部地区住民の住民自治の能力の蓄積をすすめて、町内自治会の活動を通じて、またその他の諸団体の活動を通じて、より深められてゆくものであり、今回実施した調査のみからは、その主体として登場してくる住民組織について明確な結果はえられていない。ただこのことが契機となって地区の計画の性格として、①住民要求のほりおこしには、根深い行政への不信という壁をどのように切り崩してゆか、②要求は羅列ではなく、よく討論され、政策化の方向をめざさざるをえないこと、③従って、要求にもとづく計画化の条件は同時にまちづくりの担い手づくりを展望しうるものでなければならないことが必要であることが明らかとなった。

第2節 既成市街地における居住者の住宅改善要求

1. 住宅改善をとりあげる視点と課題

従来、既成市街地内で採用されている住宅供給方式には大別して二通りある。ひとつは工場跡地や公共用地、ビルの空中権を利用した住宅公団や住宅供給公社による市街地住宅、公営高層住宅、民間によるマンションや中高層賃貸住宅の供給である。これらはいずれも一般住宅市場での新規の需要者を対象とした方式である。この方式では、とくに近年の異常な地価や建築費の高騰などの理由で公的な市街地住宅の供給はまず用地確保で困難に直面し、むしろ民間ベースのマンションや中高層賃貸住宅の建設がすすむ傾向にある。その結果、日照などの環境上の点で既存住宅との間にトラブルを頻発させているのが実情である。

いまひとつの方式は、老朽公営住宅の建てかえ事業、不良住宅地区の地区改良事業、市街地再開発における権利者への住宅供給（地区改良事業との合併のケースも含む）などの方式で、これらは現居住者の特定需要者層を対象とした方式である。これらの方式はスラム・クリアランスや老朽公営住宅の建てかえといった対象に適用される場合はともかく、いわゆるブライテッド型の住宅地に事業を拡大する場合には、①地区改良では住宅や地区の判定基準がきびしすぎるため、実際の住宅や地区の環境の悪化が進行するのに対して対象が限定されていること、②および市街地再開発は商業的な利用価値がたかく、事業によってそれがさらに向

上することがみこまれる地区で成り立ちうるのが実情で、一般には住宅は排除される傾向にあるため、住宅供給としては副次的な存在でしかない、などの点で事業そのものが限定されている方式といえる。

先に述べたごとく工場跡地や公共用地を利用した公団面開発などによる市街地住宅の新規供給は、一般住宅市場に住宅需要者層を想定したものである。この場合、このような住宅の新規需要者層の把握の目的のために住みかえ調査による需要分析がおこなわれてきた。たとえば、単身者や新婚などの若年世帯が大都市に流入し、まず1室アパートに住み、そこで子供を含む家族に成長するにつれ、2室の文化住宅に移り住む。のち、子供の成長、あらたな家族の増大、所得の上昇に応じて長屋住宅や郊外の建売住宅、一部は公団・公社、公営住宅などにステップしてゆくのが住みかえの典型的なパターンと理解されている。ここにみるように家族の成長も、分解などのプロセスに応じてそれに必要な空間や設備をもつ住宅に次々と住みかえられるような住宅市場のバランスをたもつとするのがいわゆる住みかえからみた住宅需給の考え方といえる。この点からみるなら、住みかえ需要分析は居住世帯の動向に着目していることに特徴があるといえる。ところが住宅や地区に着目するなら、住宅の建てかえなどの改善によって地区全体も長期には更新されるように、住宅地区にもいわゆるライフサイクルがあり、一定のライフステージに達すると個別もしくは集団的な住宅対策が必要となってくる。ことに、とくに粗雑な建築による住宅がスプロール状に供給され、住宅のライフサイクルがより短くなっているもとで、敷地のせまさや資金の不足などで住宅改善の老朽や過密化などによる利用価値の低下に対応できないケースが少なくない現状では、従来の一般的な住宅市場での住みかえによる住宅需要を求める方式に加えて、地区レベルの住宅市場を対象とした特定住宅需要者層の需要分析が必要になっているといえる。この点が既成市街地内の住宅改善をとりあげるときの基本的視点である。そこで以下、大阪大都市圏の住宅地を例に、既成市街地内の住宅改善でとりあげるべき方策とは、大別して次の二つである。

① 老朽過密住宅の除去（建てかえや空地化）

② 居住者や民間賃貸住宅経営者のおこなう住宅改善の援助・指導

(1) 老朽過密住宅の除去

住宅は一般に居住者または管理者（もしくは経営主体）によって維持・管理され、建物の構造自体が腐朽・破損しないかぎり修理・改築などの改善行為によって一定の水準がたもたれる。非戦災長屋住宅などでは良好に維持されているケースも少なくない。

しかし、もともとコストの節約による粗雑なつくりで建設された木質アパート・文化住宅は、10余年を経たいま、早くも老朽化が目立ちはじめ、棟や軒先のたわみ、モルタル壁のはく落などの現象が出ている。また土台部分（柱と土台の接合部を中心に）の腐食さえあらわれはじめ、低湿地による湿気のために老朽化を早めている例も少なからず発生している。

これらの住宅の大部分は1室ないしは2室住宅で、単身や子供なしの夫婦世帯の段階では過密とはならないが、家族の成長につれていわゆる住みかえステップにのれない層の停滞化がおこる場合はいちじるしい密度の増大をもたらしことになる。低層木造住宅地で1,000人/ha（ネット）の地区があらわれはじめていることは過密化の方向を示すものであるといえる。この傾向はとくに職住の近接を求める居住世帯に対して適切な公的住宅がいちじるしく不足しているなど、住宅市場の固定化のなかではより顕著となる。

そのほか、零細建売住宅でも家族の成長にともなって居住密度を増大させる傾向にあり、敷地がせまく、資金不足などで増築の余地に乏しい場合はとくにいちじるしい。建売住宅は、空屋として転売のケースがいまなお多いが、一般的な住宅市場が硬直化し、かつ価格が異常な騰貴をつづけている現状では住みかえが困難となる。その結果、過密居住をまねくことになる。

現在の住宅市場の中で4～5割を占めると思われるこれら市街地住宅の老朽・過密（戸数密度も含む）な

どの悪化現象に対して、用意されている住宅供給の方式は、現状では局地的に限定され、悪化のテンポが事業化よりもはるかに早いのが実情といえよう。この点に老朽・過密住宅対策をとりあげてゆく意義がある。

(2) 住宅改善の公的援助・指導

住宅改善とはおのこの住宅を修理、増改築、建てかえをおこなって、居住者がおこなう場合は、住宅の機能の低下を回復もしくは住宅そのものをあらたな住要求に適合させていく行為であり、家主がおこなう場合は、住宅市場の中での住宅の陳腐化を防止し、資産としての価値をよりたかく維持するための行為といえる。住宅形式および所有関係でいえば前者では1戸建、長屋建の持家（一部借家も入る）、後者では木質アパート・文化住宅などがあげられよう。

住宅改善の頻度は、一般に修理→増改築→建てかえの順に小さくなるものであって、修理はほぼ日常的な改善行為であるのに対して、増改築、建てかえになると5年ないし数十年という長いサイクルをえがくのが通例といえる。

このような個々の住宅改善が居住水準の維持・向上や住宅の価値の向上に有効である場合が少なくないが、60年代以降スロー的に大量に供給された零細建売住宅では、①増築のための敷地の余地に乏しい、②改善のための資金が不足などで、老朽・過密を進行させる傾向にある。また借地層の場合は、改善の結果生じる地上権の更改問題などの困難がある例も少なくないと思われる。

また、非戦災老朽長屋では居住世帯の改善が概して活発であるが、低所得者層ではやはり老朽・過密を進行させている場合が少なくない。

木質アパート・文化住宅ではとくに経営条件の停滞・悪化の状態で、このまま推移すればスラム化のおそれもある。

住宅改善での隘路が主として居住世帯の資金的な条件や、家主の経営条件の悪化、敷地のせまさ、建築形態などのフィジカルな条件などにある場合、①敷地に一定の余地があり、資金の融資があれば増築を実現できる、②修理などの改善行為によって住宅の老朽化による価値低下をよりゆるやかにすることができる、③建てかえが必要とき敷地の余裕があって建てかえ融資があるなら具体化する、などの要件を満たすならば、個々の住宅改善のための融資や技術的援助が有効であるといえる。

以上のような要件を満たし得ないときは、全面クリアランスなどの集団的な改良が必要となってくるが、のちにのべる家主や居住者への対応の適否などを検討する課題がでてくる。

以上の課題と従来の研究成果を照しあわせてみると、スラム対策や新規の住宅供給、商業的再開発などの現行事業では必ずしも対応が十分でない。いわゆるブライテッド型の住宅や地区があらわれているこんにち、①クリアランス・アンド・ビルド方式では居住世帯のさまざまな改善要求に対して対応が限定される、②現地方式のみでは住宅や生活環境の改善が効果的にはかれない、③公共用地確保や民間への助成などの財源に乏しいなどの隘路を打開するための理論や方法の準備が必要となってくる。

本論ではこれらの研究課題に対して、当面個々の居住者の住宅改善の実態・要求分析をおこなう。

2. 住宅改善の実態と問題点

(1) はじめに

居住者がおこなう個別の住宅改善は、おのこの住宅を改善することによって、住宅そのものを新たな住要求に適合させていく努力であるといえる。このような改善の努力は、現住宅の所有関係や水準、居住者の収入階層などによってことなり、それぞれの条件に対応した改善（増築、修理、建て替え・改築、移転など）や世帯分離がおこなわれているのが実情である。ところで、庄内地区のように主として、文化住宅、木造アパート、建売住宅が大半のシェアを占め、かつ、新規の住宅供給が大きくみこめない住宅市場においては、

借家人層は家族の成長に応じたすみかえがむずかしくなり、現住宅での過密居住をすすめる方向へ、建売住宅を主にした持家層においても、敷地のせまさや資金不足のため、新たな空間要求が満足されずに困窮がすすむ方向へとゆかざるをえない。また、住宅そのものの老朽によって修理への需要がたかまっていると考えられる。

本書では、以上の視点にたち、①庄内地区居住者の住宅改善の現状と問題点を明らかにし、②問題地区を摘出し、今後住宅改善のためにとるべき対策のカテゴリーを整理することを目的としている。

研究の方法としては、「生活環境改善費用の住民負担の実態調査」の配票調査をおこなった。その概要は下表の通りである。なお、調査実施時期は、1972年7月24日～30日である。

問題地区の摘出に際しては、現地の観察によって補完をおこなった。

庄内地区全世帯数	抽出率	調査対象世帯数	配票率	回収率
30,528世帯 (昭45国調)	20分の1	1,526世帯	70.2%	87.7%

(2) 住宅改善行動の実態と要因

この項では、住宅改善行動として増築、修理、建替の3つをとりあげ、それぞれの実態と要因を調査より分析した。

① 増築活動の実態と要因

1) 庄内における増築活動の位置づけ

図11-2は今回の調査において、過去5年間に増築あるいは建て替えをしたことがあるかどうかを調べた結果である。「増築をしたことがある」世帯は全体で15.2%、持家に関していえば35.8%の人が増築をしたと答えている。全面建て替えをしたと答えた人は21世帯、全体の2.2%であった。

表11-2は昭和43年の住調(住宅統計調査)である。これによると「昭和39年～43年9月」の4年9ヶ月間に増築した例は、大阪府で持家全体の12.4%、大阪市で13.0%、豊中市で12.9%であった。又うち、居住室のタタミ数を増築した例が、大阪府で持家全体の12.1%、大阪市で12.7%、豊中市で12.8%となっている。いずれも住調での結果は、12%台であることを考えると、本調査で示された35.8%という数字は、庄内地域における増築活動がかなり盛んであることを示していると言ってよい。

では、次に庄内における増築活動の規模をみてみよう(図11-3)。これは「増築をした」と答えた人が、どれだけ増築したかを調べたものである。「3畳～6畳未満」が24.4%と一番多く、次いで「1畳～3畳未満」が16.9%となっており、合計して「6畳未満」の増築をした人が全体の41.3%を占めている。その他「6畳～9畳未満」が11.2%、「9畳～12畳未満」が10.0%となって、増築量が増すにつれて、増築した人は減って来ている。

表11-3は昭和43年住調における「居住室を増築した人の増加タタミ数」を調べたものであるが、これによると「～6畳未満」の割合は大阪府で28.8%、大阪市で33.4%、豊中市で34.9%となっている。豊中市は大阪府、大阪市と比較して「～6畳未満」増築の割合が高く、逆に「6畳～9畳未満」「9畳～12畳未満」増築した人の割合は大阪府、大阪市より低く、これは豊中市における増築活動の規模が、大阪府、大阪市よりも小さいことを示している。

さて、表11-3と図11-3を直接比較することは違った調査であるから出来ないが、図11-3において「～6畳未満」増築の人は上述の様に41.3%あった。又「6畳～9畳未満」増築の人11.2%、「9畳～12畳未満」増築の人10%と、いずれも表11-3よりも低い値を示している。つまり庄内地域における増築活動は、大阪府、大阪市、豊中市の場合と比べて規模が小さく、6畳未満の増築が多いと言えよう。

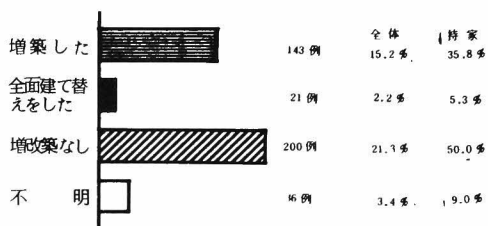


図 11-2 増築建替状況

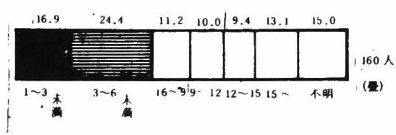


図 11-3 増築量

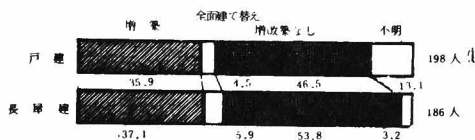


図 11-4 住宅形式別増築状況

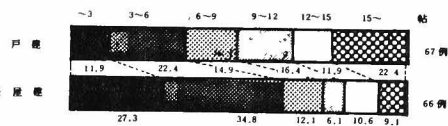


図 11-5 住宅形式別増築量

表 11-2 大阪府下の持家における増築戸数

	持家総数	S 38~43.9の間に増築した戸数	S 38~S 43.9の間に居室のタタミ数を増加した戸数
大阪府	724,949 100.0	89,619 12.4	87,823 12.1
大阪市	268,714 100.0	34,977 13.0	34,243 12.7
豊中市	35,820 100.0	4,640 12.9	4,590 12.8

昭和43年住宅統計調査

表 11-3 大阪府における持家の居室数の量数を増加した数

	居室のタタミ数を増加した数	~6畳未	6畳~9畳未	9畳~12畳未	12畳~15畳未	15畳~
大阪府	87,823	25,342 28.8	24,004 27.6	13,407 15.2	11,078 12.6	13,851 15.8
大阪市	34,243	11,446 33.4	8,902 25.9	5,079 14.8	3,807 11.1	4,959 14.5
豊中市	4,590	1,600 34.9	1,045 22.7	575 12.5	570 12.4	795 17.3

昭和43年住宅統計調査

2) 増築活動の実態

次に庄内地域の増築活動をさらに詳しく調べてみる。

住宅形式別では、「増築した」と答えた人は「一戸建」で35.9%、「長屋建」で37.1%と長屋建の方が若干多いが、いずれも35%以上の世帯が増築したことがわかる(図11-4)。住宅形式と増築規模との関係をみてみると、「一戸建」では「3畳～6畳未満」が22.4%、「15畳以上」が22.4%と多い他は均等な増築の状態を示している。しかし、長屋建をみると、「～3畳未満」で27.3%、「3畳～6畳未満」で34.8%と、6畳未満が全体の62.1%を占めている。つまり一戸建では、さまざまな規模の増築が比較的良好にされているのに対して、長屋建の増築は、6畳未満のものが大半であることを示している(図11-5)。

宅地所有関係別では、「増築した」と答えた人は持地持家の人で31.0%、借地持家で38.2%と借地持家の方が若干多い。これは、借地持家の方が、持地持家より住宅の規模が小さく、スペースに対する要求が強いためと思われる(図11-6)。

住宅形式別にみた増築資金を調べてみると(図11-7)、全体では「0円～40万円未満」が42.7%と4割以上である。その他「40万円～80万円未満」20.6%、「80万円～120万円」11.5%となっており、資金額が増すほど件数は少なくなる。住宅形式別にみると「一戸建」では、「0円～40万円未満」が26.8%、「40万円～80万円未満」が23.8%とこの2例が大半を占め、80万円未満は合計して50.6%となる。それに対して、「長屋建」は、「0円～40万円未満」が60.6%と圧倒的な割合を占め、それ以上の金額を費した世帯はいずれも10%前後である。特に「160万円以上」かけた人は長屋建ではほとんどないことがわかる。これは先の分析において、一戸建は増築規模が比較的小さいものに対して、長屋建では「6畳未満」の増築がほとんどであることとよく対応している。つまり長屋建では、増築の規模が6畳未満であることが大半で、それに費した資金も40万円未満が6割以上であるということがわかる。

図11-8は、庄内地域における持家の敷地面積を住宅形式、土地形式、土地所有関係に示したものである。持地持家では「100㎡未満」の例は51.0%であるに対して、借地持家では「10㎡～50㎡未満」で33.3%、「50㎡～100㎡未満」45.1%となり、「100㎡未満」の人は78.4%にも達する。つまり借地層は、持地層より敷地面積が小さい。「一戸建」では、「50㎡～100㎡未満」36.6%、「100㎡～150㎡未満」18.0%と、比較的小さい敷地面積が大きいものもあるのに対して「長屋建」では、「10㎡～50㎡未満」45.3%、「50㎡～100㎡未満」47.0%と、100㎡未満の敷地面積が90%を占めている。

図11-9は、増築した人の敷地面積をしめしたものであるが、「10㎡～50㎡未満」が25.5%、「50㎡～100㎡未満」の人が46.8%と100㎡未満の人が合計して72.3%となる。つまり増築した人の大部分は、敷地面積100㎡未満の人である。

以上をまとめると、庄内地域では、持家全体の36%の人がなんらかの増築活動をしていた。しかし、その傾向は一戸建と長屋建とで少し違っていると言える。敷地面積では、長屋建では100㎡未満のものが圧倒的であるが、一戸建では比較的大きな規模のものも含まれている。増築量では、長屋建では6畳未満が大半であったが、一戸建ではそれ以上の増築もよくされていた。従って、増築に費した資金も一戸建の方が全体的に額が大きい。しかし、全体として庄内地域増築活動は盛んではあるが、規模は小さいと言える。

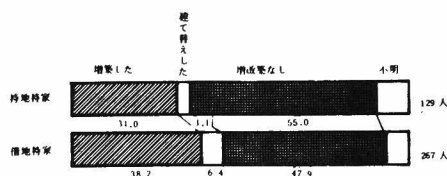


図 11-6 宅地所有関係別増築活動

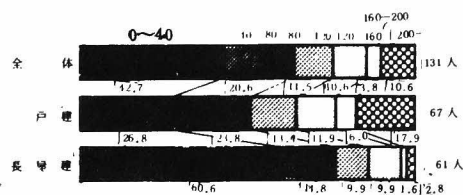


図 11-7 住宅形式別増築資金

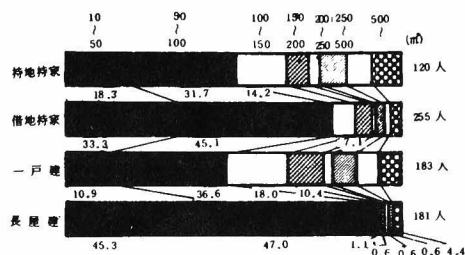


図 11-8 所有関係別住民形式別敷地規模

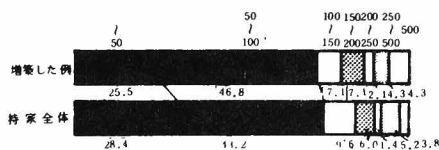


図 11-9 増築した例の敷地規模

3) 増築活動の要因

それでは、増築活動の起こる要因は何であろうか。基本的な動機はライフ・サイクルに応じた家族数の増加から起こるスペース要求及び設備などの機能の改善要求であると思われる。ここでは、それを①家族数・家族型、②密度、③増築部分の利用目的、④入居時期、⑤定着意識との関係で明らかにする。

まず、家族数別増築建替状況をみると家族人数が多い世帯ほど増築している（図11-10）。1～2人世帯は相対的には低い、それでも2割以上の人は増築をした事があり、3～4人となると急激にその割合は増え、4人世帯では増築が41.6%、建て替えが5.2%と合わせて、半数近くの世帯が増改築の経験を持っていることがわかる。5～7人家族では、あまりその割合は高くないが、はっきり増築、建て替えなしと答えた人は3分の1に過ぎない。これらのことから世帯人員が増えることによる住宅の狭小化や子供が働くようになって収入が増えることが増築、建て替え行動の契機となっていると考えられる。

次に家族型との相関をみると、上の1人、2人世帯に対応すると考えられる単身者、夫婦のみの世帯が最も少なく、2割強の世帯が増築を行なっている（図11-11）。これに対し、無夫婦（増築、建て替え合わせて36.9%）、夫婦＋子供（同じく合わせて42.0%）、3世代以上の世代家族（同じく合わせて57.6%）と、増築、建て替えをした世帯の割合が増えている。その中でも注目されるのは夫婦＋子供世帯で、増

築件数の60.8%と建て替え件数の71.4%、3世代家族では増築件数の23.8%と建て替え件数の19.1%と、実にこの2つの家族型で合計して全増築、建て替え件数の90%の前後を占めているということである。

次に、1人当り畳数別に増築状況、増築量をみてみよう。4.0帖未満/人といった高密度の世帯では増築した人が少なく、増築のある世帯は3分の1弱にしかすぎない(図11-12)。4~8帖/人層ではだいたい4割前後の増築をしている。次に増築規模との関係を見ると(図11-13)、現在の居住密度の高い世帯ほど増築量は少なく、逆に居住密度の低い世帯は、かなり大きな増築をしていることがかなりはっきり出ている。例えば3帖/人未満では、6帖未満の増築量がほぼ全部であるのに対し8帖/人以上では、12帖以上の増築量が過半数を占め、6帖未満は1割弱しかない。

つまり現時点における居住密度は、過去の増築の有無、その規模といった帰結として表われる。つまり3帖/人、4帖/人未満という小規模なものである世帯である。

増築部分の利用のされ方から増築行動の要因をさぐってみよう(図11-14)。単純集計をみると「子供室」28.4%、「居間」21.1%、「浴室」19.3%、「台所」9.6%、「玄関」6.4%となっており、子供の成長と設備の改善が増築の2つの主な動機となっていることがうかがえる。家族人数別、家族型別にみると1~2人では、単身或いは夫婦のみ家族と対応して「居間」が最も多く35.7%を占める。そして「浴室」5.6%、「子供室」11.1%と少ない。3~4人家族では「子供室」「浴室」の割合が高くなり「居間」の割合が減っていく。同様に夫婦+子供家族でも「子供室」33.3%、「浴室」21.5%とこの2つで過半数を占め、「居間」「台所」が少なくなっている。3世代家族では、単身、夫婦のみ家族と夫婦+子供家族との中間的性格をもっており、「子供室」26.9%のほか「居間」も25.0%と多い。これらは家族数では5~6人の家族に対応して同じ傾向がみられる。

次に増築部分の利用目的を住宅規模との関係でみると(図11-15)、「浴室」は小さい住宅ほど多く、12帖未満の家では42.9%と高い割合を示している。「子供室」は36帖以上を除いていずれの層にも4分の1以上を占めている。また、居住密度との関係では(図11-16)、居住密度の高い層ほど「浴室」及び「子供室」の比率が大きく、2.0人/室以上の層で「浴室」41.2%、「子供室」35.3%とが合せて76.5%にも達する。これらのことから、夫婦+子供の世帯と居住密度の高い層とが対応しているといえる。

入居時期との関係では、増築がライフ・サイクルによって起きることを考えると当然であるが、増築状況と入居の時期は明らかに相関性を示す(図11-17)。庄内地域に地方からの人口が集まり始めた1955年以降をみると、55~59年で43.0%、60~64年で42.1%、65~69年で33.0%、70年以降で22.1%と、新しくなるにつれて増築をしたという人は少なくなっている。

定着意識と増築活動との関係を見ると、あまり関係が表われていない(図11-18)。「ずっと住み続ける」という人が36.7%に対して、「いずれ移りたい」と考えている人も増築は35.6%している。また「出来ればすぐ移りたい」と答えた人も4割の人が増築を行なっている。このことは住み換えを希望しても、当面の必要にせまられて増築をやらざるを得ないこと、及び持家の場合、借家と違って、投資したものがそのまま家の財産になるため、定着意識と関係なく、増築行動をしているものと思われる。

以上をまとめると、増築活動の起こる主な要因は、ライフ・サイクルに応じた家族数の増加から起こるスペース要求及び設備改善である。現在庄内においては、増築活動の最も激しい層は夫婦+子供の家族で、人数でいえば4~5人に相当し、増築の利用目的は「子供室」が最も多い。これらの多くの家族は居住密度も高く、定着意識はそれほどないが、当面の必要にせまられて増築しているのが現状といえよう。

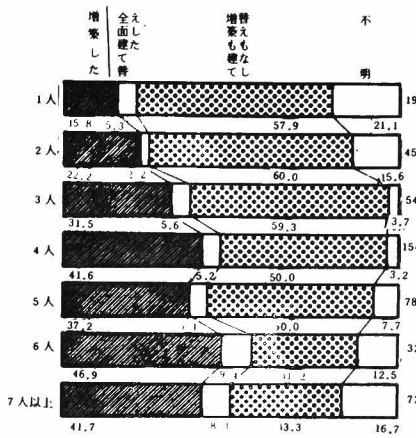


図11-10 家族数別増築建替状況

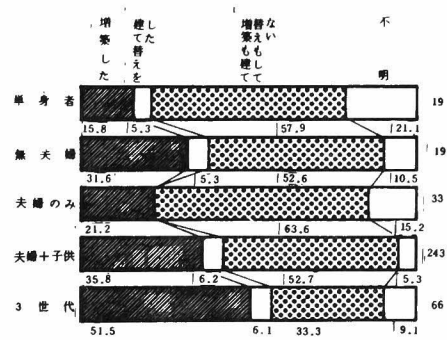


図11-11 家族型別増築建替状況

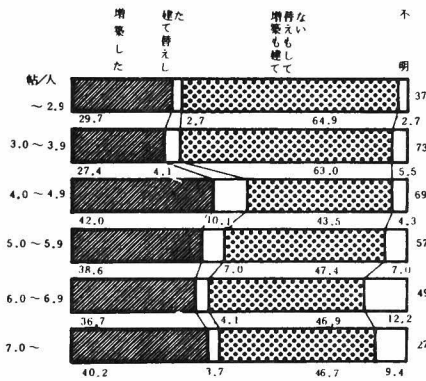


図11-12 1人当り量数別増築建替状況

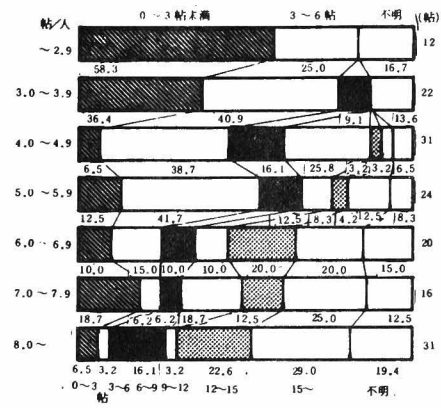


図11-13 1人当り量数別増築量

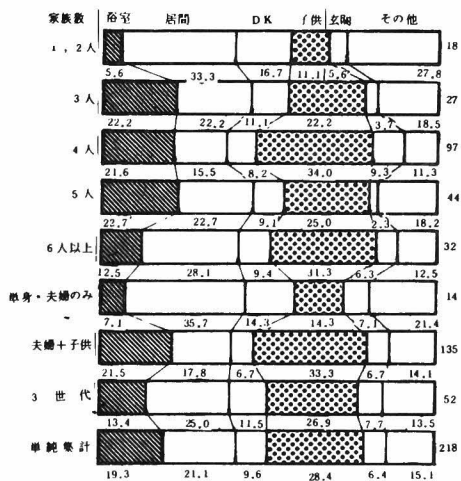


図11-14 家族数、家族型別増築部分利用目的

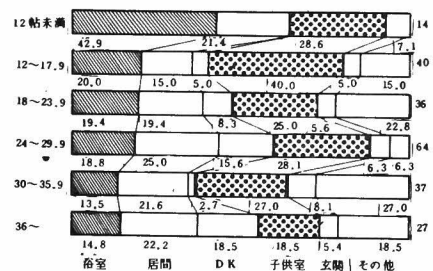


図11-15 量数別増築利用目的

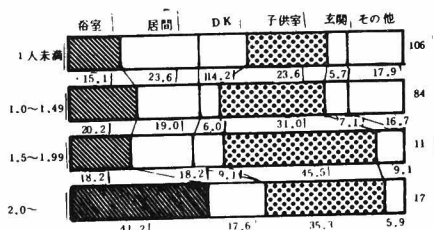


図 11-16 一室当り人数別増築利用目的

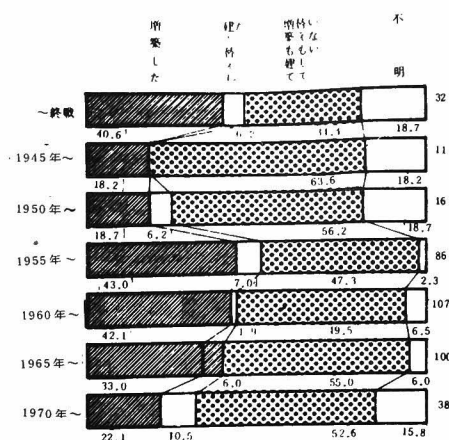


図 11-17 入居時期別増築建替状況

② 修理の実態と要因

1) 持家における修理

修理状況を見ると(図 11-19)、「修理の必要なし」と答えた人は、持家全体の13.6%にすぎなかった。「屋根、壁、柱、土台などの大修理」39.4%、「電気、ガス、水道、台所、玄関、窓、便所などの小修理」46.2%、「たたみ、ふすま等のとりかえ」46.7%と、いずれも4割前後の人が行なっている。合わせて持家の8割の人が、なんらかの修理を行なっている。一方「必要だが資金のめどが立たない」と答えた人は3.9%にすぎず、修理は増改築などとは違い資金的困難は少ないことがわかる。

要した修理資金をみると(図 11-20)、「5万円未満」28.5%と「20万円以上」26.6%とが最も多く、20万円未満の部分では、大きな資金の件数ほど少なくなっている。修理した年代によって工事費も異なるし、20万円以上の階層は、かなりの幅の部分を含むことによって、件数が増えたと考えた方がよいかも知れない。次に費用と修理状況との関係(図 11-21)を見ると、「大修理」38.6%の人が20万円以上の費用をかけており、「小修理」でも26.3%の人が20万円以上の費用をかけていることがわかる。一方「たたみ、ふすま」では5万円未満の人が67.4%となっており、20万円以上かけている人は2.2%とほとんど無い。また費用と住宅形式との関係(図 11-22)を見ると、「一戸建」では、20万円以上の修理をした人が31.5%と1/3弱を占め、次に5万円未満が24.0%となっている。「長屋建」ではこれが逆転して、5万円未満が33.3%と1/3を占め、次に20万円以上が22.2%となっている。これを所有関係で見ると(図 11-23)、5万円未満と20万円以上は、いずれも30%前後を占めているが、「借地持家」では、5万円～20万円未満といった中間的な部分が多いことがわかる。最後に、年収との関係(図 11-24)を見ると、200万円未満の範囲では、ほぼ、年収と、大きな費用をかけた部分の割合とは、比例的な分布を示している。例えば「5万円未満」では、年収50万円未満の部分の半数を占めるのに対し、年収175～200万円では8.3%にすぎない。「20万円以上」では、ほぼその逆となって

いることがわかる。それ以上の所得階層の部分では、225 万以上の層で「20万以上」が40.0%を占めるが、その他は、あまり相関は見られない。

まとめていえば、修理は増築などに比べ、資金的困難は小さく、持家においては、ほぼ8割の人がなんらかの修理の経験を持つ。しかし、低所得層では、大修理はあまりできていない。費用では、5万円未満のものが最も多いが、20万円以上がそれに次いで多く、かなり大規模なものまで含まれると考えられる。年収、その他の条件で、資金の都合がつく限り、修理は、日常的に行なわれているといえそうである。

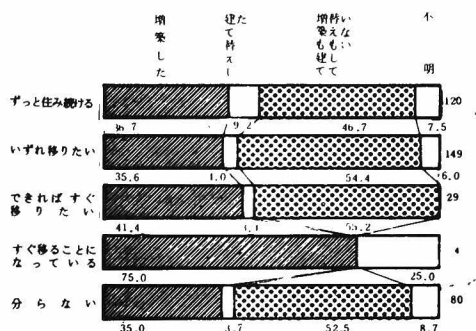
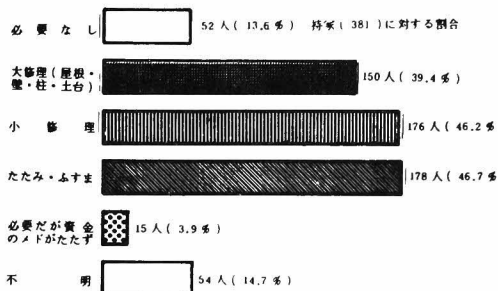


図 11-18 定着意識別増築建替状況



11-19 住宅の主な部分

(柱、カベ、土台、屋根)の修理(持家)

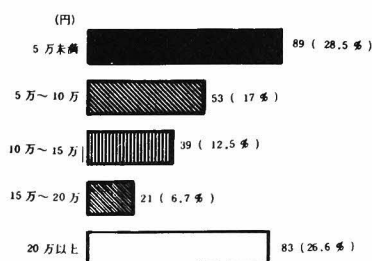


図 11-20 修理に要した資金額(持家)

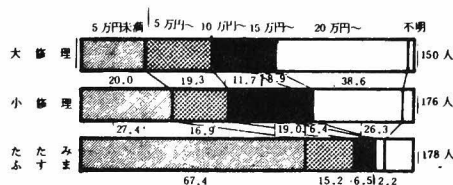


図 11-21 修理別費用(持家)

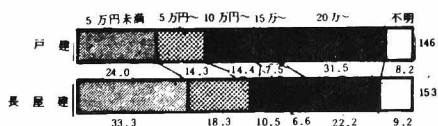


図 11-22 住宅形式別修理費用(持家)

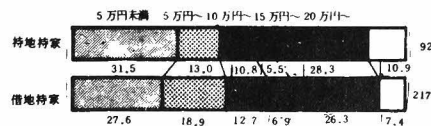


図 11-23 宅地所有関係別修費用(持家)

2) 借家における修理の実態

修理の有無、修理状況を見ると、借家では、ほぼ半数 49.6%の世帯が何らかの修理をしている(図 11-25)。しかし、持家で約 8 割の世帯が修理を経験していたのに比べると少ない。全修理件数のうち、「小修理」が 33.7%、「たたみ、ふすまの取り替え」が 22.7%、「大修理」が 20.5%となっている(図 11-26)。換算すると、これは借家戸数の約 2 割、または修理経験を持つ借家の約 4 割が「大修理」を経験していることになる。

住宅型式との関係を見ると修理の有無では(図 11-25)、「一戸建」と「長屋建」では、ほぼ同じで 6 割強、「文化住宅」で 55.6%、「木造アパート」で 27.9%、「RC アパート」では、わずかに 15.4%が「修理有り」と答えている。次に修理状況では(図 2-25)、「RC アパート」で「大修理」が全くない事を除くと、あまり関係は見られず、どの住宅型式でも同じ様な内容の修理が行なわれている。

年収との関係を見ると、修理の有無では(図 11-27)、年収の多い世帯ほど修理を経験している。「50万円未満」では 33.3%にすぎないのが、「150 万～200 万円」では 59.0%と、その 2 倍近い割合の世帯が「修理有り」と答えている。「200 万以上」では 55.9%と、やや頭打ち的な分布を示す。一方その修理の内容では(図 11-28)、「50万円未満」で、やや頭打ち的な分布を示す。一方その修理の内容では(図 11-28)、「50万円未満」で、「小修理」が 16.2%と少ない事を除くと、あまり相関は見られない。「大修理」を見るとどの階層もほぼ 2 割前後を占める。

修理費用については(図 11-29)、全体では、「10万円未満」が 45.1%と最も多く、「10万円～15万円未満」が 12.4%、「15万円～20万円未満」が 6.9%、「20万円以上」が 26.8%となっている。「20万円以上」が相当数あるけれども、これには、かなり高額のものまで含まれていると見た方がよいであろう。

修理の内容別に見ると、「大修理」では、「20万円以上」が 38.6%あるのに対し、「たたみ、ふすまの修理とりかえ」では 0%で、逆に「10万円未満」が 82.6%と大多数を占める。「小修理」では、やや「大修理」に似た分布を示すが、「15万円未満」の部分の占める割合が多く、6 割以上を占める。また、以上のような状況の中で、借家人がどの程度自己負担をしているかを見ると(同図最下段)、全く自己負担をしていないのは 3 割強にすぎず、かなり高額を負担をしている層も、一定存在すると考えられる。なお、ここに図示しなかったが、「木造アパート」<「文化住宅」<「長屋建」及び「戸建」と、自己負担の度合いが大きい。

以上をまとめると、借家でも修理は活発だが、持家のそれよりはかなり劣る。住宅形式では、「RC アパート」<「木造アパート」<「文化住宅」<「長屋建」及び「戸建」と、修理活動が活発であり、年収別では、年収の多い層ほど、それが活発である。しかし、修理の状況では、両者ともあまり相関は無い。費用は、当然ながら大きい修理ほど多くの資金をかけているが、全体を通して「10万円未満」が最も多く、半数近くを示める。また、その際、借家人の 7 割近くが何らかの自己負担をしている。

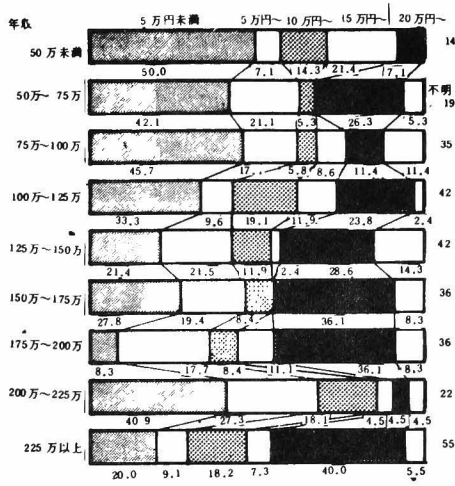


図 1 1 - 2 4 年別修理費用 (持家)

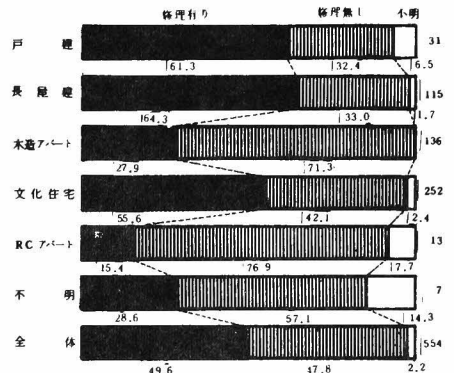


図 1 1 - 2 5 住宅形式別修理の有無 (借家)

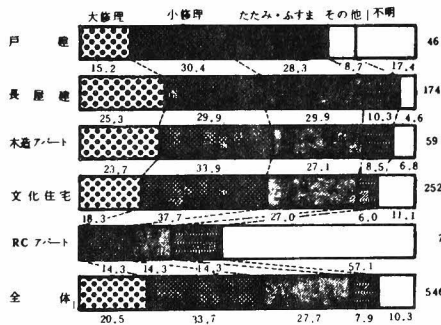


図 1 1 - 2 6 住宅型式別修理状況 (借家)

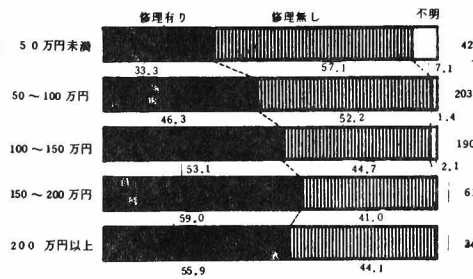


図 1 1 - 2 7 年別修理の有無 (借家)

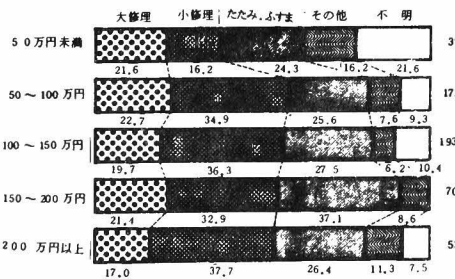


図 1 1 - 2 8 年別修理状況 (借家)

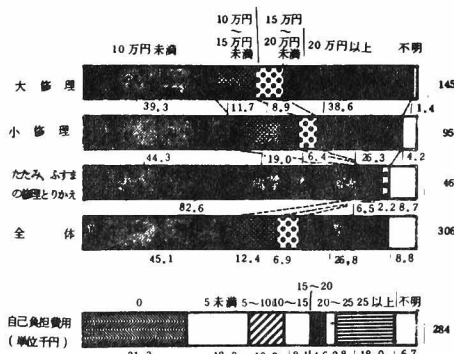


図 1 1 - 2 9 修理状況別修理費用 (借家)

3) 修理の要因

1)、2)において、持家、借家における修理活動の実態をみてきたが、ここで修理活動の要因と考えられる老朽、居住密度、居住者の定着意識と修理活動との関係について分析してみた。

まず、借家における修理活動と入居時期についてみると、入居時期の古い世帯ほど修理の経験が多いことがわかる(図11-30)。1964年以前に入居した人では、8割前後の人が修理をしており、この人達の場合、かなり老朽化が進んでいることを推定させる。65年～69年に入居した人で50.6%、70年以降に入居した人でも30.6%の人が修理を体験していることがわかる。図11-31は持家における修理活動の状況を表わしたものであるが、市街化の急激に進んだ55年以降で「修理をする必要がなかった」と答えた人は、入居時期の新しい人ほど割合が高くなる。しかし、70年以降でも7割前後の人が修理をやっており、修理は規模の大小に関係なく、どの入居時期についてもよくされている。このことは、入居時期が老朽度を正確に反映するものではなく、住宅ストックの老朽化は、全般的に進んできている事と関係しているが、持家についてみると、入居時期と一定の関係はあるが、新しい入居者でもよくされていることがいえる。修理は、家が一定年月を経て老朽することによってされるが、増改築などは違いむしろ日常において頻繁にされるメンテナンスと考えていいであろう。その中で持家においては、居住者と住宅の維持管理者とが同一であるため、修理活動はその必要に応じて、より即応的に行なわれる条件が整っているといえる。

次に居住密度との関係を見る。図11-32は、持家における居住密度(1人当り畳数)と修理状況との関係を表わしたものであるが、ほとんど相関性は見られない。これは、図には示していないが借家についても同様であり、修理活動がスペース要求と結びつかないためと考えられる。

さいごに定着意識との関係では、図11-33は、借家における定着意識と修理の有無との関係を表わしたものであるが、「ずっと住み続ける」では72.4%が修理の体験を持つ。「いずれは移りたい」が、48.4%に対して、「できればすぐ移りたい」という人でも59.7%と6割の人が修理をしており、「すぐ移ることになっている」という人も34.6%が、「修理有り」と答えている。このことから定着意識は、修理活動に影響しており、ずっと住み続ける人に多いが、一方、移りたいという希望はあっても、現実にはすぐ修理せざるを得ない状況があるといえよう。

持家ではほとんどこの相関が見られず、移転する際に、修理費用が住宅の付加価値として回収できるためと考えられる。

要するに、住宅の老朽化は修理の大きな要因であり、入居時期の古いほどよく修理されている傾向は出ているが、一方、最近の入居者でも持家では8割、借家では3割の人が修理の経験ありと答えている。また、定着意識との関係においても、できればすぐ移りたいという移転希望をもっている人でも、6割の人が修理の経験をもっている。これらのことを考えると、住宅の修理は、居住者が日常的に行なっている維持管理であり、また住宅の老朽化によって、より不可避なものになってきているといえる。また、居住密度とは関わりなしにやられているといえる。

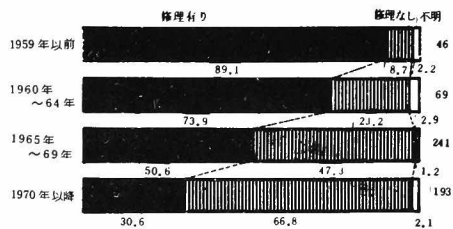


図 11-30 入居時期別修理の有無（借家）

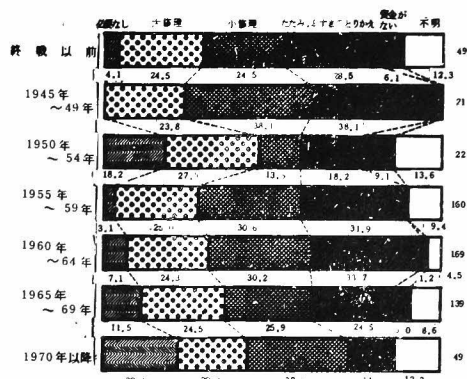


图 1 1-3 1 入居时期别修理状况 (持家)

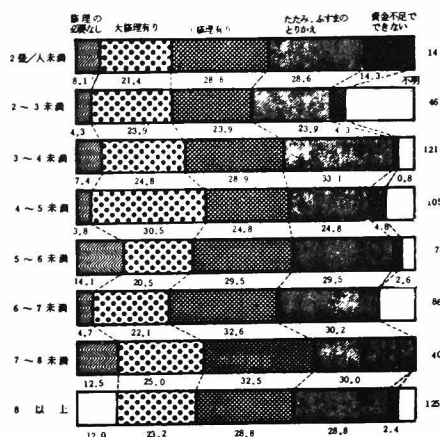


図 11-32 居住密度 (1人当り畳数)

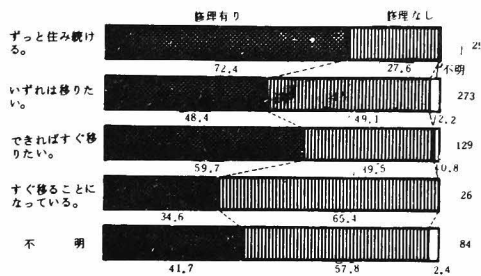


図 1 1-3 3 定着意識と修理の有無
との関係 (借家)

③ 建て替えの実態とその要因

1) 建て家えの実態

頻度と規模及び用途（大阪府、豊中市との比較）をみる。

まず、昭和43年住調における大阪府及び豊中における、建て替え状況を示すデータと、今回の調査データを比較する(表11-4)。

建て替え件数は、パーセントで見ると、今回の調査で判断する限りでは、大阪府平均1.27%の2倍弱、豊中市0.64%の3倍強の2.23%と多い事がわかる。一方その規模を見ると、大阪府、豊中市共、延面積70㎡～100㎡未満、100㎡～150㎡未満、150㎡以上の3階層が、それぞれ20%～30%を占め、合わせて8割弱に達する。今回の庄内調査では、畳数で規模をとらえているので、若干比べにくい点もあるが、その分布を見ると、30帖未満の世帯で8割以上を占め、大阪府や豊中市の建て替え規模より小さいものが多いといえるだろう。用途は、大阪府では「併用」が3割強あるのに比べ、豊中市及び庄内では2割弱と、住宅専用のものが多いことを示している。

所得関係（表 11－5①）では、持地持家が圧倒的に多く 8 割以上を占め、残りが借地持家である。

住宅形式（表 11－5②）では、一戸建と長屋が、ほぼ半数ずつある。長屋においても、建て替えは一戸建に劣らず行なわれている。

構造（表 11－5③）では、木造が圧倒的に多いが、一部 RC、LG 造も建てられている。

敷地面積（表 11－5④）では、「50㎡～100㎡未満」が11件と最も多く、その次に「10㎡～50㎡未満」が 5 件、「100㎡～150㎡未満」が 4 件と続いており、150㎡未満が合わせて 8 割近くを占めている。

室数（表 11－5⑤）をみると、1 室のものから 7 室以上のものまである。2～6 室の部分が多く、中でも 4 室が 6 件と最も多い。かなり小規模なものも数件あることがわかる。

世帯主職業（表 11－5⑥）をみると、「個人業」が圧倒的に多く、15 件を数える。次いで「運輸、通信、工員、単純労働」が 6 件となっている。世帯主職業の単純集計で、「運輸、通信、工員、単純労働」が 31.6%と最も多かったのに対し、「個人業」が 17.6%であったことを考え合わせると、「個人業」における建て替え活動の頻度は、相当高いものであるといえる。

さいごに年収（表 11－5⑦）では、150 万以上に多く分布し、合わせて 14 件と 6 割以上を占めるが、「50 万未満」1 件、「50 万～75 万未満」3 件等、125 万未満の層が残りの 4 割を占めていることが注目される。

以上をまとめていえば、庄内における建て替え活動の主な特徴は次の 3 点である。

- (i) 件数は多いが、小規模なものも多く含まれている。
- (ii) ほとんどが持地持家で、住宅形式では戸建、長屋建がほぼ半数ずつであった。
- (iii) 世帯主職業は個人業が多い。年収では 125 万未満の世帯も 4 割ある。

2) 建て替えの要因

まず、建て替え理由をトータルで見ると（表 11－6）、「古くなったから」と答えたものが最も多く 10 件、「家族が増えた」が 7 件、「間取りが悪く住みにくい」が 6 件、「仕事の関係で狭くなった」が、併用住宅が少なかった事とも関係して 2 件、「その他」が 3 件となっている。規模別にその内分けを見ると、「仕事の関係で狭くなった」が 6 室以上にかたまっている以外は、すべて、2 室～6 室を中心にちらばって分布している。居住密度ランク別に見ると（表 11－7）、「古くなったから」及び「家族が増えたものは、4 畳／人未満の高密度層が過半数をしめている。「仕事の関係で狭くなった」は、件数が少ないものの、やはり低密度部分に分布し、「間取りが悪く住みにくい」は、低密度部分から高密度部分まで、ちらばって分布していることがわかる。

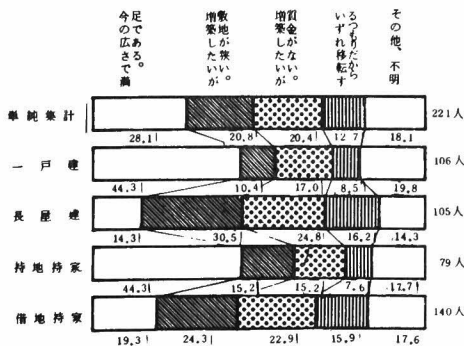


図 11－34 住宅形式別所有関係別増築なしの理由

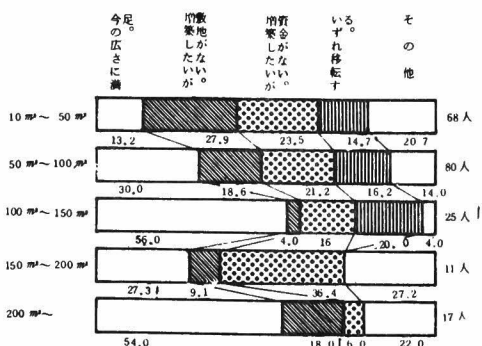


図 11－35 敷地面積別増築なしの理由

表 11-4 建て替えの頻度と規模および用途

昭和43 住調	住 宅 総 数	昭和39年～昭和43年9月の建て替え件数（戸）										
		総 数	1戸当り住戸延面積（㎡）									
			専 用	併 用	30 未満	30 ～ 49 未満	50 ～ 69 未満	70 ～ 99 未満	100 ～ 149 未満	150 以上		
大阪府	1,829,490	23,288 1.27% 100.0%	16,104 69.2	7,184 30.8	381 1.6	1,671 7.2	3,880 16.7	6,232 26.8	6,115 26.3	5,009 21.5		
豊中市	97,915	625 0.64% 100.0%	515 82.4	110 17.6	20 3.2	30 4.8	95 15.2	185 29.6	150 24.0	145 23.2		
今回の 調 査	サン プル 数	（ 全面 ） 替 え 過 （ 5 年 間 ） 建 替 え 件 数	（ 改 築 を 含 む ） （ え の 内 訳 で ）	1戸当り畳数（畳）（全面建替え）								
				1 ～ 6 未満	6 ～ 12 未満	12 ～ 18 未満	18 ～ 24 未満	24 ～ 30 未満	30 ～ 36 未満	36 ～ 48 未満	48以上	
庄 内	939	21 2.23% 100.0%	23 82.1	5 17.9	1 4.8	2 9.5	4 19.0	4 19.0	6 28.6	0 0	4 19.0	0 0

資料：昭和43年住調

表 1 1-5 建て替え例の住宅所有関係、住宅形式、構造、敷地面積、室数、世帯主職業、年収(万円)

① 所有関係 (全面建て替え)	持地家	借地家								計
	17	4								21
② 住宅形式 (全面建て替え)	戸建	長屋	(木造アパート)							計
	9	11	1							21
③ 構造 (改築を含む)	木造	R C	L G	その他						計
	21	3	2	2						28
④ 敷地面積(m ²) (改築を含む)	0～	10～	50～	100～	150～	200～	250～	300～	不明	計
	2	5	11	4	0	0	2	0	4	28
⑤ 室数(室) (全面建て替え)	1	2	3	4	5	6	7以上	不明		計
	1	4	2	6	3	4	1	0		21
⑥ 世帯主職業 (改築を含む)	専門管理	一般事務	販売サービス	運輸、通信、 工員単純労働	個人業	無職	会社員	不明		計
	2	0	0	6	15	0	2	3		28
⑦ 年収(万円) (全面建て替え)	50未満	50～	75～	100～	125～	150～	175～	200～	225～	計
	1	3	3	2	0	4	2	3	5	23

表 11-6 建て替え理由と建て替え規模(室数)

建て替え理由 \ 建て替え規模	1 室	2 室	3 室	4 室	5 室	6 室	7 室以上	計
古 くな った か ら	0	2	1	3	2	1	1	10
間取りが悪く住みにくい	0	2	0	1	0	2	1	6
仕事の関係で狭くなった	0	0	0	0	0	1	1	2
家 族 が 増 え た	0	1	1	3	1	1	0	7
そ の 他	0	0	0	1	1	1	0	3
計	0	5	2	8	4	6	3	28

表 11-7 建て替え理由と1人当り畳数

1人当り畳数(畳入) \ 建て替え理由	2.0未満	2.0～	3.0～	4.0～	5.0～	6.0～	7.0～	8.0～	不 明	計
古 くな った か ら	0	0	3	4	1	0	1	1	0	10
間取りが悪く住みにくい	0	1	0	2	0	0	1	2	0	6
仕事の関係で狭くなった	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
家 族 が 増 え た	0	0	0	4	1	1	1	0	0	7
そ の 他	0	0	0	0	1	1	0	1	0	3
計	0	1	3	10	4	2	3	5	0	28

(3) 住宅改善、住み替え行動の限界と問題点

① 「増築なし」の理由

ここでは、増築をすることの限界を調査項目の増築なしの理由からさぐってみる。

増築していない人の理由をみると、「今の広さで満足」という人が28.1%と最も多く、次いで「増築したいが敷地がない」20.8%、「増築したいが資金がない」が20.4%と続く。「いずれ移転するから」という理由を上げた人は12.7%と一番少なかった(図11-34)。

これを住宅形式別にみると、一戸建では「今の広さで満足」という人が44.3%とかなり大きい割合を占めている。これに対して長屋建では「今の広さに満足」という人は14.3%と、一戸建の場合ときわだった対照を示している。そして「敷地がない」30.5%、「資金がない」24.8%と、この2つの理由が大きい。これは長屋建のほうが、増築したくても敷地、資金がなくて出来ないという面が強いことを示している(図11-34)。

所有関係別でみると、持地持家では「今の広さに満足」が44.3%であるに対して、借地持家では19.3%と少ない。「敷地がない」「資金がない」という理由をあげる人は、持地持家の場合順に15.2%、15.2%になっているに対して、借地持家では24.3%、22.9%と、借地持家人の方が持地持家人の場合より、増築できにくい面を表わしている(図11-34)。

「いずれ移転するつもりである」という理由をあげた人は、一戸建で8.5%、持地持家で7.6%、長屋建で16.2%、借地持家で15.7%と、あげた理由の中では最も少ないが、長屋建、借地持家層の方が、一戸建、持地持家層より多い。改善行動と定着意識との関係は以前みたように、あまりみられなかったが、増

表11-8 建て替え例の居住者入居時期、町別分布、1室当り人数、家族数、家族型、移転志向

① 入 居 時 期 (年)	終 戦 以 前	1945～	50 ～	55 ～	60 ～	65 ～	70 ～		計
	2	0	1	6	2	6	4		21
② 町 名	東 町	西 町	幸 町	庄 本	大 黒	三 和	二 葉	その他	計
	5	2	1	1	2	2	1	0	14
③ 1室当り人数 (人/室)	0.5未満	0.5～	1.0～	1.5～	2.0～	2.5～			計
	1	5	11	2	2	0			21
④ 家 族 数 (人)	1	2	3	4	5	6	7	8以上	計
	1	1	3	8	4	3	1	0	21
⑤ 家 族 型	単 身	無夫婦	夫 婦	傍 系	夫 婦 + 子 供	2 世代	3 世代		計
	1	1	0	0	15	0	4		21
⑥ 定 着 意 識	ずっと 住みつ づける	いずれ 移りた い	できれば すぐ移 りたい	すぐ移 ること にな っている	わから ない				計
	11	6	1	0	3				21

築をしない理由においても定着意識との関係はあまり明確に表われていない。定着意識が庄内においては薄いのは事実であるが、定着意識の薄さが増築をしない理由にはそれほどなっていない、それよりもむしろ「敷地がない」「資金がない」ということが、第一義的な理由であると思われる。

「今の広さで満足」と答えた人は、一戸建の人に多いが、その他、年収では200万円以上の人、敷地面積では100㎡以上の人に多い。この層は、ある程度満足する居住状態をすでに作り上げている人達であると思われる(図11-35、36)。

では、「敷地がない」「資金がない」と答えた人は、どんな人達であろうか。世帯主年齢別に調べてみると、「30歳台」では、「今の広さが満足」が29.4%と第1で、「敷地不足」17.6%、「資金不足」19.1%と他の年代に較べてそれほど多くない。「40歳台」では「敷地不足」28.6%、「資金不足」23.8%となり、敷地不足、資金不足を訴える人の割合はかなり増して来る。そして「50歳台」になると、「資金不足」は8.6%と少なくなるに対して、「敷地不足」は28.6%と相変わらず不足を訴えていることがわかる(図11-37)。

家族数別に調べてみると、家族数3人まではだいたい同じ傾向を示しているのに対して、「4人家族」になると「敷地不足」26.2%、「資金不足」30.0%と資金不足、敷地不足を訴える人の割合が増して来る。それが「5人家族」になると、「敷地不足」25.6%に対して、「資金不足」16.3%と変わって行く(図11-38)。つまり世帯主年齢別、家族数別に調べた結果よりわかることは、家族数3人まで、かつ30歳台の世帯では、増築がそれほど強い要求になっていないで、まだ、まあまあやって行けるに対して、家族数が4人、世帯主が40歳台の世帯では、増築要求が強くなる一方で、資金、敷地という具体的な条件が障害となる。そして家族数が5人以上で世帯主が50歳台の世帯では、資金的余裕ができて、敷地が狭く増築の

余地がない状態になっていることを示している。

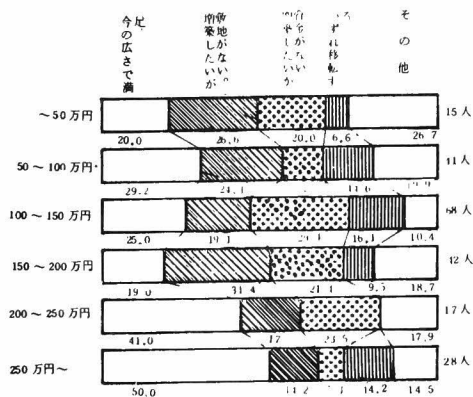


図11-36 年収別増築なしの理由

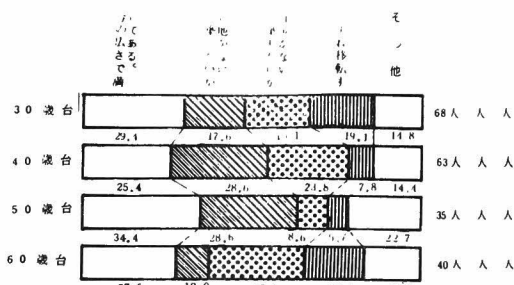


図11-37 世帯主年齢別増築なしの理由

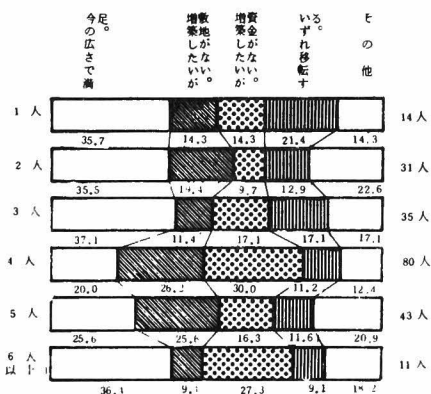


図11-38 家族数別増築なしの理由

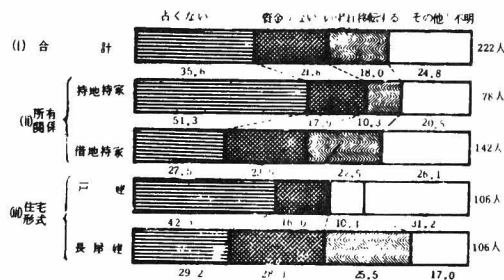


図11-39 建て替えなしの理由

入居時期別件数(表11-8①)を見ると、1954年以前には、ほとんどなく、55年以降は、新旧の別なく建て替えを行なっている。入居時期の単純集計では、54年以前のものは8.7%しかなく、それから後は、65～70年を頂点とした山を描いていることから、54年以前の件数の少ない事は当然だが、55年～59年は、入居した人のうちで建て替えをした人の割合は高く、一定程度、老朽化と建て替えとの関係を表わしている。また、入居時期の新しい人でも、最近、空室入居率が高くなってきている事から見て、老朽化が建て替えの理由となっているケースが、数件含まれていることも考えられる。町別内訳(表11-8②)を見ると、東町が圧倒的に多く、サンプルの中の持家数が29戸であったから、持家の実に17.2%が建て替えをしている。東町は旧集落のあったところで、最も市街化年代が古く、53年までに、ほぼ市街化が終っている地域であり、上に述べた老朽化と建て替えとの関係は、ここでも見ることができる。

居住密度との関係をみる。ここでいう居住密度は、建て替え前の密度ではないので、直接建て替え理由と結びつけることはできないが、一定程度、その状況を表わすものと考えられる。1室当り人数(表11-8③)を見ると、1.0～1.5人/室が圧倒的に多く、建て替えの標準的階層を表わすものかも知れない。また、2.0人/室以上という高密度なものが2件あり、かなりの困窮状態で建て替えをやったものと考えられる。一方1人当り畳数(表11-7)を見ると4.0～5.0畳/人未満が最も多く、36%弱を占め、上述の1.0～1.5人/室に対応するものと見てよいだろう。また、4畳/人未満の高密度な層が4件、14%

強存在する事も注目される。

家族数（表 11－8④）を見ると 4 人が最も多く 8 件、4 割弱を数え、これを頂点とした山型分布をしている。3 人～6 人家族が合わせて 85% 以上を占めている。一方、家族型（表 11－8⑤）では、夫婦＋子供型家族が圧倒的に多く 15 件、7 割以上を占め、次いで 3 世代家族が 4 件と続き、他はほとんど無い。従って夫婦に子供ができて、家族数が 3～6 人程度になった時建て替えに踏み切る場合が多いと考えられる。

定着意識では、「ずっと住みつづける」が 11 件と半数以上を占め、「できればすぐ移りたい」が 1 件「すぐ移ることになっている」がなしと、建て替えをやった世帯は、定着性がすごく高いことがわかる。しかし一方、「いずれは移りたい」と「できればすぐ移りたい」が合わせて 7 件あることは、建て替えをやっても、十分満足できる状態にまでは持てなかった層が、かなり存在する事を示している（表 11－8⑥）。

まとめていえば、建て替えの基本的要因は、老朽化、子供の成長、増加による住宅の狭小化であろう。その中で、建て替えをやっても、十分満足できる状態にできなかったものも数例ある。

② 「建て替えなし」の理由

建て替えをしなかった理由（図 11－39）(ⅰ)の第 1 は、「建物が古くない」35.6%で、ついで、「資金が無い」21.6%、「いずれ移転する」18.0%となる。

住宅形式でみると（同図のⅱ）、「一戸建」では、「古くない」が 42.5%と大きな理由であり、「資金なし」16.0%、「いずれ移転する」10.4%となるのに対して、「長屋建」では「古くない」が 29.2%とあまり大きな理由になっておらず、一方「資金がない」が 28.3%、「いずれ移転する」が 25.5%と、大きな割合を占める。

所有関係を見ると（同図のⅲ）、住宅形式と同じような傾向があり、「持地持家」では、「古くない」が 51.3%と大半の理由になっているのに対して、「借地持家」では「古くない」27.5%、「資金がない」23.9%、「いずれ移転する」22.5%と、「長屋建」の場合と似た傾向を示す。

入居の時期別に見ると（図 11－40）、「古くない」と答えた人の割合は、新しく入居した人ほど増加している。その反対に「資金が無い」と答えた人は、古い時期に入居した人ほど多い。「いずれ移転する」と答えた人は、入居時期に関係なく、ほぼ一定の割合を占めている。

以上をまとめると、借地持家層、長屋層で、古い時期に入居した部分に、現在、建て替えをやりたいが、資金不足でできない人達が一定存在することが推察できる。

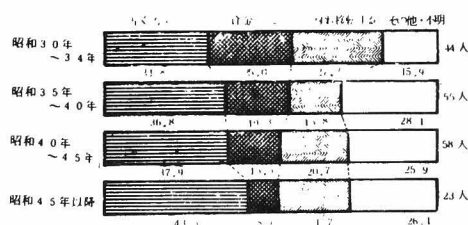


図 11-40 入居時期別建て替えなしの理由

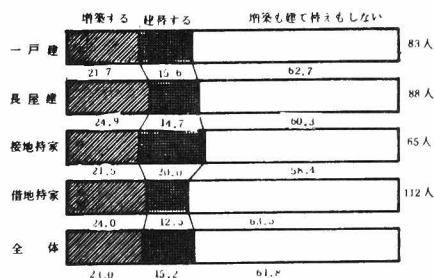


図 11-41 住宅形式別所有関係別増築・建て替え計画

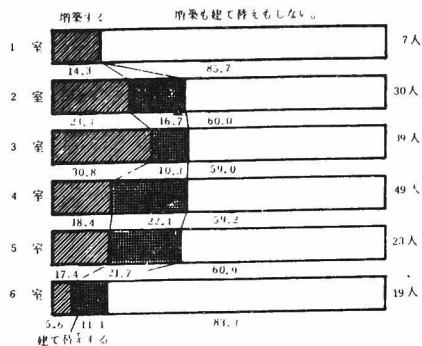


図 11-42 室数別増築・建て替え計画

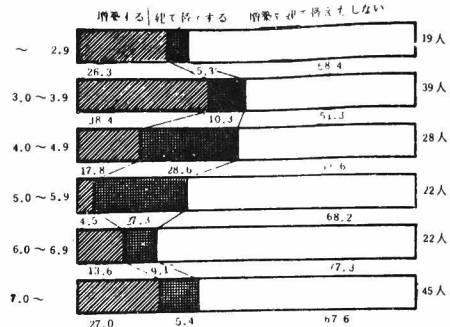


図 11-43 1人当り畳数別増築・建て替え計画

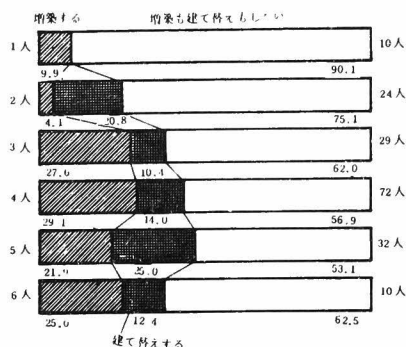


図 11-44 家族数別増築・建て替え計画

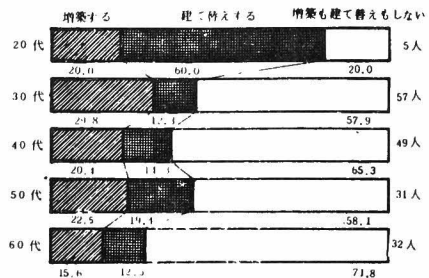


図 11-45 世帯主年齢別増築・建て替え計画

③ 居住者の今後の増築と建て替え計画

これは、今までに増築も建て替えもしていない人に、今後どんな計画を考えているかを調べたものである。

単純集計をみると、「増築の計画がある」と答えている人が23.0%あった。これは持家全体での約10%にあたる。すでに増築した人が持家全体の38%におよんでいることを考えると、今後増築を考えている人は少ないといえるが、これは現在、要求がある人がこのくらいであるということで、これから増築したい人は、増々増加するものと思われる。住宅形式別にみると、「増築の計画がある」と答えた人は、一戸建てで21.7%、長屋建てで24.9%と長屋建ての方が割合が高い。土地所有関係別でいえば、「増築の計画がある」人は、借地持家で24.0%、持地持家で21.5%と借地持家の方が割合が高い。つまり長屋建て、借地持家の居住者の方が、実数においても割合においても増築要求が強いといえる(図11-41)。

「建て替えの計画がある」と答えた人は15.2%であった。これは持家全体での6.8%にあたる。建て替えをした人が、持家全体で5.1%であることを考えると、建て替えを計画している人は、すでに建て替えをした人より若干多いことになる。住宅形式別では、一戸建ても、長屋建ても、それほど変わらないが、土地所有関係別では、持地持家の人が20.0%と割合の高いのが目立っている。

「増築も建て替えも計画がない」と答えた人は、借地持家に63.5%と多い。

「増築の計画あり」「建て替えの計画あり」と答えた人は、どんな階層の人であるか、これを室数、1人当り畳数、世帯主の年令、家族数、定着意識との関係から調べてみよう。

室数別にみると(図11-42)、「増築の計画あり」は3室で30.8%と最も多く、2室23.3%、1室

14.3%、また4室で18.4%、5室17.4%、6室5.6%と、3室を中心として室数が増し、あるいは減じるにつれて「増築の計画あり」も減ってくる。それに対して「建て替えの計画あり」は、4室で22.4%ともっとも多く、5室21.7%と、増築の場合に比べて、室数の多い人に割合が高い。

一人当りの畳数でみると、「増築の計画あり」は「3.0～3.9帖」で38.4%ともっとも割合が高く、他は室数別と同じように、一人当りの畳数が減り、或いは増すにつれて、「増築の計画あり」の割合は少なくなっている。また「建て替えの計画あり」と答えた人は、「増築の計画あり」より密度の低い人達で「4.0～4.9帖」28.6%、「5.0～5.9畳」27.3%となっている(図11-43)。

このように密度の点からいうと、「増築の計画あり」と答えた人は、室数では3室、1人当り畳数3.0～3.9帖に中心があり、「建て替えの計画あり」は4室、4.0～4.9帖に中心がある。

では、次に家族数、世帯主の年齢の面からみると、家族数別にいえば「増築の計画あり」は4人家族29.1%、3人家族27.6%と、4人家族を中心に要求が表われている。そして世帯主の年齢でみれば、30代29.8%、40代20.4%、50代22.5%となっている。「建て替えの計画あり」と答えた人は、5人家族25.0%と最も多く、世帯主の年齢では50代19.4%、40代14.3%に多い(図11-44、図11-45)。

以上のことから、今後増築あるいは建て替えを計画している人達の階層を推定してみると次のように推定できる。すなわち、1人当り畳数3.0～3.9帖というのは、家族数4人で12畳～16畳であり、室数でいえば6帖+4.5帖+3帖といった、建売長屋住宅の一般的なプランに対応すると思われる。つまり、ここでも前項で検討したと同様、世帯主30代～50代にかけて家族数が4～5人の居室数3室を中心とした階層にスペースの要求があらわれているといえる。建て替え方は増築よりも、持地であるかどうかという条件につよく影響されることが多いと思われるが、階層的には、増築の場合と少しズレが表われている。家族数では5人が中心で、世帯主年齢でいえば50代にもっとも多い。密度でみると増築の計画ありの人より低密度の人に多くあらわれている。

今後の住居の志向性と、増築、建て替え計画をみると(図11-46)、増築計画、建て替え計画とも「ずっと住みつづける」と答えた人の方が、「いずれは移りたい」と答えた人より割合が高い。しかし、「できればすぐ移りたい」と答えた人でも、増築の計画ありと答えた人が43.8%もいる。移りたくとも移れず、現実には増築活動によって当面のスペースの要求を満足させざるを得ないといった、庄内地域での居住者の複雑な気持を表わしている。

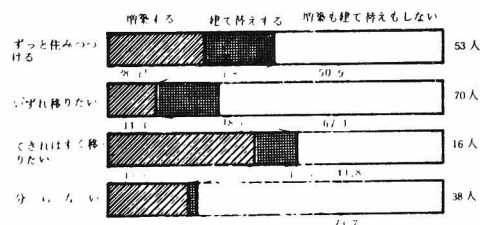


図11-46 定着意識別増築・建て替え計画

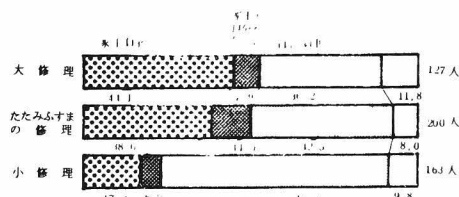


図11-47 修理規模別負担関係

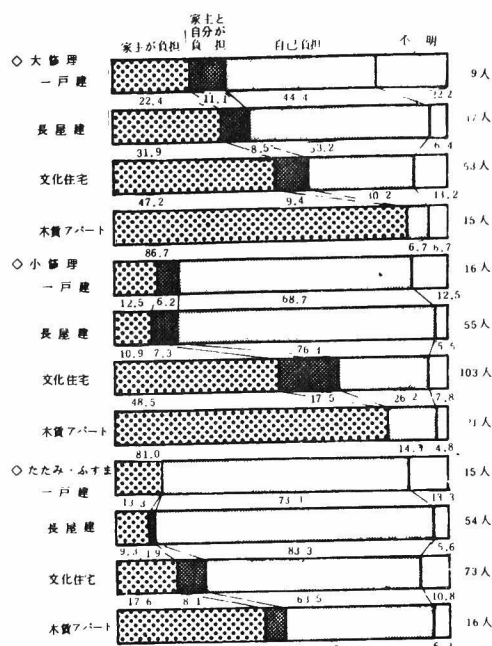


図11-48 修理規模別住宅形式別負担関係

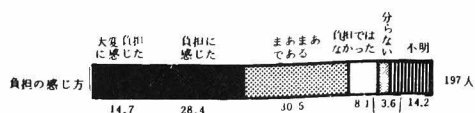


図11-49 負担の感じ方

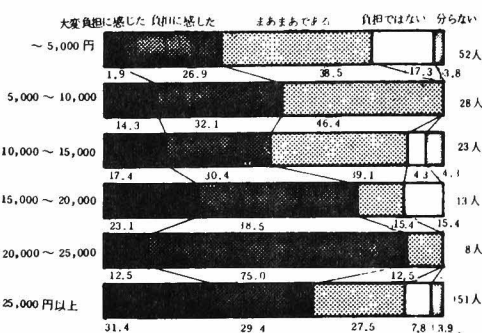


図11-50 負担金額別負担の感じ方

④ 借家における修理の負担関係と居住者の負担の感じ方

ここでは、借家における住宅改善行動の大きな障害となる修理費用の負担関係と居住者の負担の感じ方について調べてみよう。

修理規模別費用の負担関係を見る(図11-47)。ここでいう「大修理」は、屋根のふきかえ、壁のぬりかえ、柱・土台のとりかえなどをいい、「小修理」は電気、ガス、水道、台所、便所、玄関、窓などの修理をいっている。「大修理」においては、家主負担が44.1%、自己負担が36.2%となり家主負担が多いが、自己負担もかなりあることがわかる。「小修理」では家主負担は38.0%と減じ、自己負担が42.5%と増えてくる。「たたみ、ふすま等の修理」では家主負担では17.2%にすぎず、自己負担が67.5%にもおよんでいる。

これを住宅形式的にみると(図11-48)、規模の小さい修理ほど自己負担の割合が高いという傾向がみられるが、借家の中でもとくに一戸建、長屋における修理費用の自己負担率は高い。「大修理」においても一戸建、長屋とも5割以上が自己負担になっており、「小修理」においては7割近くの人が、「たたみ、ふすま」の修理では8割近くの人が、自己負担となっている。文化住宅では、「大修理」「小修理」は、5割程度は家主負担であるが、それでも3割の人が自己負担をしていることがわかる。「たたみ、ふすまの修理」では、文化住宅でも63.5%が自己負担をしている。木質アパートでは、「大修理」「小修理」において自己負担はほとんどなく、大部分家主が負担しているが、「たたみ、ふすまの修理」では、4割の人が自己負担をしている。

これらの自己負担を居住者はどう感じているのだろうか調べてみよう。修理費用については、(2)②で述べているが、図11-49は、居住者の負担をどう感じているか聞いたものである。「大変負担に感じた」と答えた人は14.7%、「負担に感じた」と答えた人は28.4%で、負担に感じた人は合計で43.1%に達した。

「まあまあと思った」人 30.5%で、「負担ではなかった」と答えた人は 8.1%にすぎない。修理は、借家人の多くの人にとって負担になっているといえる。

負担金額別に負担の感じ方をみると（図11-50）、負担の金額が増えるに従って、負担を感じる人が増加していることが明瞭に出ているであろう。特に2万円以上の負担をした人は、6割以上の人が負担であったと答えている。

庄内地域においては、持家について8割の人、借家については5割近くの人が、何らかの修理事行動をしている。住宅自身の質が悪いために、建て15年近くになる住宅は、何らかの修理を要する状態になっているといつてよい。そして、ここで今現われて来ている状態は、借家の場合修理の多くは、居住者の負担でなされているという経営の実情であろう。

⑤ 居住者の定着意識と移転計画

1) 定着意識

ここでは、居住者の今後の動向をさぐるという意味で、住居の志向性を意識調査したものである。そして、「いずれは移りたい」「できればすぐ移りたい」と答えた人に対して、具体的な移転計画があるかどうかを調べてみた。

「ずっと住み続ける」と答えた人は全体で 15.5%にすぎなく、住宅形式でみれば一戸建て 38.5%と一番多かった。その他の住宅では、長屋建て 16.8%となったほかは、木造アパート、文化住宅では今後も住みつづけるという人は皆無といつていいほどであった。

「いずれは移りたい」は全体で 44.8%、「できればすぐ移りたい」は 17.1%で、この2つで合計 61.9%にも及ぶ。つまり居住者の大半は、現在住んでいるところから移りたいと思っていることがわかる。住宅形式でみれば、この2つを回答した人は木造アパート、文化住宅に多く8割、9割の人が移りたいと答えている。又、長屋建てでも「いずれは移りたい」49.8%、「できればすぐ移りたい」12.5%と、合計して 62.3%に及び、一戸建てでも4割の人が移りたいと答えている。また注目すべきは、「すぐ移りたい」と答えている人が、木造アパートで 18.1%、文化住宅で 29.3%もあることである。文化にすぐ移りたいという人が多いことは、それだけに逼迫した居住状態を思わせる（図11-51）。

「すぐ移ることになっている」と答えた人は 3.5%、調査対象では 33人で、木造アパート、文化住宅の人がほとんどであった。そして、その移転先を調べると、同じ庄内地域が 5人、豊中市内が 8人、大阪市内 5人、大阪府下 6人、その他 9名となっている。サンプル数が少ないが、庄内地域から外に出る人も多いことがわかる。

所有関係別にみると（図11-52）、民営の借家では、移りたいという人が9割以上で、ずっと住みつづけるという人はないといつてもよい。持地持家では、「ずっと住み続ける」という人が 46.7%あり、「いずれは移りたい」「出来れば移りたい」合計して 36.1%と、定着してもよいと考える人が多いが、持地持家という完全なマイホームを持っていながら、移りたいと考えている人も多勢いることがわかる。借地持家では、「ずっと住みつづける」という人は、持地持家の場合に比べて少なく 22.9%となり、移るという人は5割以上となる。このように、持家であっても、借地の場合はもちろん、持地の場合でも、移りたいという希望が強いと言えよう。

職業別にみると、「ずっと住み続ける」という人は、個人業、無職、販売サービスの人に比較的多く、大阪方面で働いている管理、事務、工員といった職業の人は少ないことがわかる（図11-53）。

室数別、1人当り畳数別では、定着性をスペースとの関係でみても。つまり室数別、1人当り畳数別で表わしたものが図11-54、図11-55である。これで見ると定着性とスペース量、密度との関係が大いにあることが出ている。「ずっと住み続ける」と答えた人は、室数が多いほど割合が高い。1室、2室の場合、「ずっと住みつづける」と答えた人は 3.7%、6.6%にすぎないが、4室で 29.2%、5室

で26.6%、そして6室45.8%、7室41.7%と多くなる。同様に1人当り畳数でも1.9帖以下、2.0～2.9帖では3.5%、4.2%と少ないが、1人1室程度になって来ると2割にまで高まる。

それに対して「いずれは移りたい」という人は、室数、1人当り畳数とはあまり関係なく常に3～4割存在していることがわかる。これは単純集計と一致する。室数が多く、1人当り畳数も多いのに、できれば移りたいという気持があるのは、現在それほど切実な要求とはなっていないが、一生こんな所に住み続ける気持はないという人が、スペースの現状とは関係なく存在していることを示している。

「できればすぐ移りたい」と答えている人は、密度的にいえば、かなり空間的に窮屈な生活をしている人と思われ、室数でいえば1室、2室の人、1人当り畳数でいえば1.9畳以下、2.0～2.9帖の人である。

次に定着意識をライフ・サイクルとの関係でみてみよう(図11-56、図11-57)。

世帯主年齢別にみた定着意識をみると、はっきり表われているのは、高年齢になるほど「このまま住み続ける」と答えている人の割合が高まっていることである。それは50歳台では30.2%、60歳台では40.0%にまで違ってきている。それに対して「いずれは移りたい」という人は、20歳台、30歳台、40歳台では5割ほど存在し、50歳台、60歳台になると3割存在する。また「すぐ移りたい」という人は若い人に多い。

家族型でみれば夫婦あるいは夫婦+子供の家族は定着意識は薄く、傍系家族、親+夫婦、3世代家族では、ずっと住みつづけると答える人が多い。又「できればすぐ移りたい」という人は、夫婦、夫婦+子供の家族に2割ほどみられる。この人達は世帯主年齢で言えば30代はほとんどが、木質アパート、文化住宅の居住者であると思われる。

定着意識を調べてみると、次のことがわかる。「住み続ける」と答えている人は、全体では15.5%で一戸建、持家層の人で、世帯主の年齢的にも高齢層であり、家族型にしても、親+夫婦型、3世帯型に多いと思われる。「いずれは移りたい」と答えている人は、全体では45%ほどあり、住宅形式、家族型に関係なく答えている人が一定ることから、この意識は庄内地域に住む居住者の最も一般的な気持を表わしていると思われる。「できればすぐ移りたい」という人は、全体では17.1%あるが、文化住宅、木質アパートに多く、夫婦、夫婦+子供の家族に多い。この人達は、スペース的にもかなりきつい生活をいられているものと思われる。

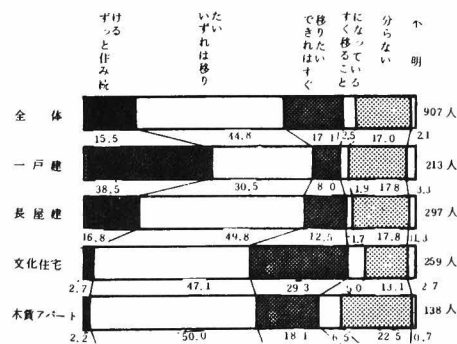


図11-51 住宅形式別定着意識

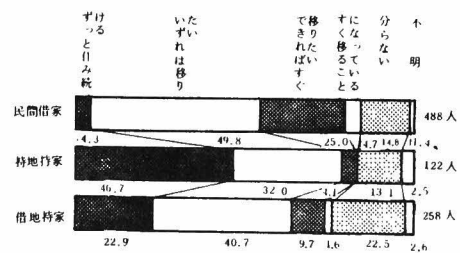


図11-52 土地・建物所有関係別定着意識

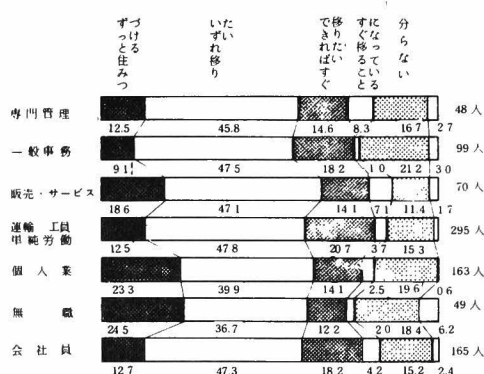


図 1-53 世帯主職業別定着意識

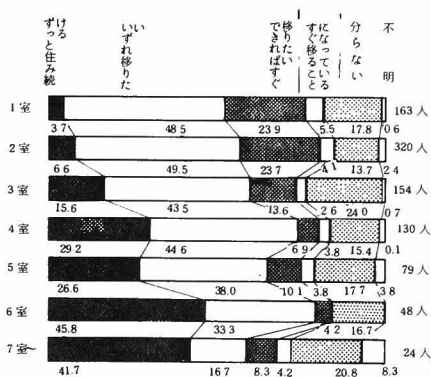


図 1-54 室数別定着意識

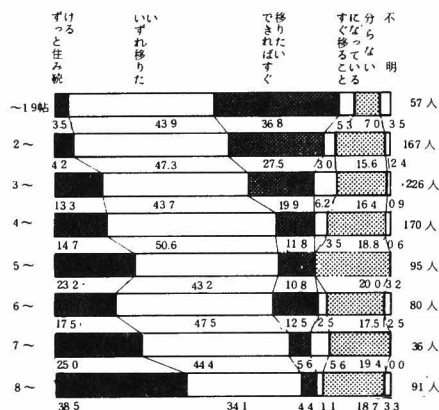


図 1-55 1人当り畳数別定着意識

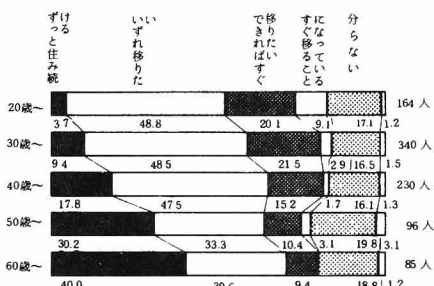


図 1-56 世帯主年齢別定着意識

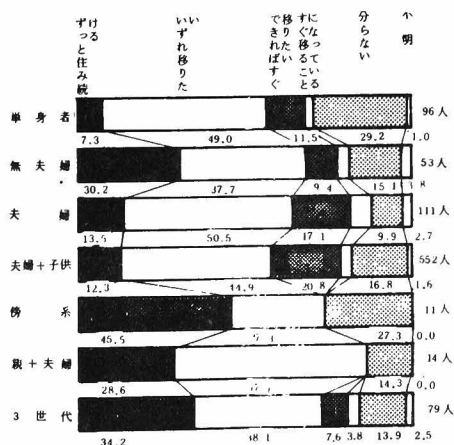


図 1-57 家族型別定着意識

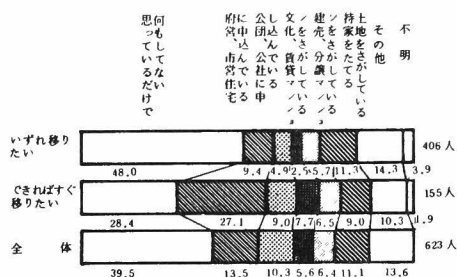


図 1-58 定着意識別移転計画

2) 移転計画

前項まででは居住者の定着意識について分析したが、上述のような意識のもとで、居住者が具体的にどのような行動をとっているかを調べてみる。

定着意識と具体的移転行動をクロス表にして表わしてみると（図11-58）、「いずれは移りたい」と答えた人では、「思っているだけで何もしていない」と具体的には何もしていない人が48.0%もいる。「できればすぐ移りたい」と答えた人も、「思っているだけで何もしていない」人が28.4%と3分の1近くいることがわかる。

住宅形式別、所有関係別の移転計画でみると（図11-59、図11-60）、一戸建では、「思っているだけでなにもしていない」という人が44.7%と半分近くを示め、具体的に移転計画をしている人では「持家建てる土地をさがしている」が22.4%と多い。長屋建では、やはり「思っているだけで何もしていない」という人が44.6%と多いが、「持家建てる土地をさがしている」16.3%について「建売分譲マンションをさがしている」11.4%と次ぐ。「文化住宅」では、なにもしていないという人は34.2%と一戸建、長屋建に比べて減り、「府営、市営住宅に申し込んでいる」23.1%、「公団、公社に申し込んでいる」17.9%と、公営住宅に申し込んでいる人が合計42.0%にも達する。定着意識において、文化住宅では、「できればすぐ移りたい」という人が多かったが、そのための行動として公営住宅を望んでいる人が大半であると言える。木質アパートでは、公営住宅を希望する人が合計して25.7%に対して、「文化住宅、賃貸マンションをさがしている」が13.3%もあることが特徴である。

世帯主年齢別に移転計画をみてみると（図11-61）、住宅形式別にみた結果に対応した関係がみられる。つまり20歳台、30歳台では、移転計画行動としては公営住宅に申し込んでいる人が多いことである。そして40台、50歳台になると、「持家の為の土地をさがす」「建売、分譲マンションをさがす」という人がふえてきている。このことは、一般的に年齢が上であるほど収入が増すことを考えると、同じ傾向が収入別にもみられる。つまり年収75万円～125万円台の人は、公営の住宅を求めている人が多いに対して150万円以上の人になると建売、分譲マンション、或いは持家の為の土地をさがすという人が増して来ることがいえる（図11-62）。

以上のことから「いずれ移りたい」「できればすぐ移りたい」と希望している人の内4割近くは、具体的行動として「思っているだけで何もしていない」と答えているが、文化住宅、木造アパート居住者の若い家族の間では公営の住宅を求めており、長屋建、一戸建層の人達では持地を求めているという傾向が明らかになる。

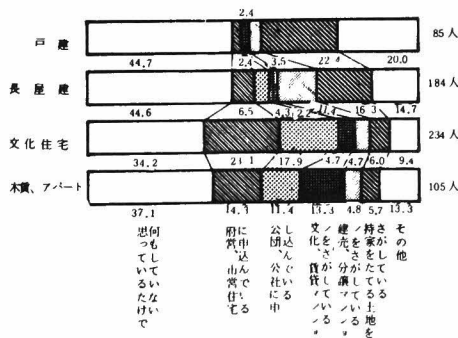


図11-59 住宅形式別移転計画

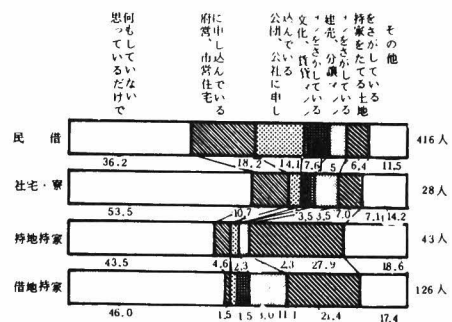


図11-60 土地・建物所有関係別移転計画

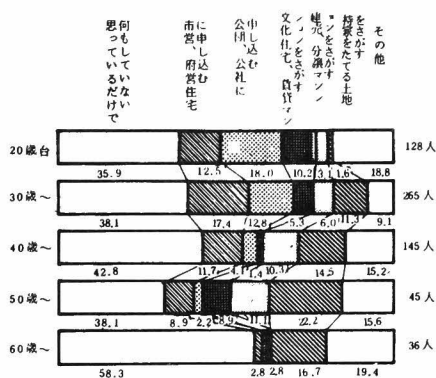


図 11-61 世帯主年齢別移転計画

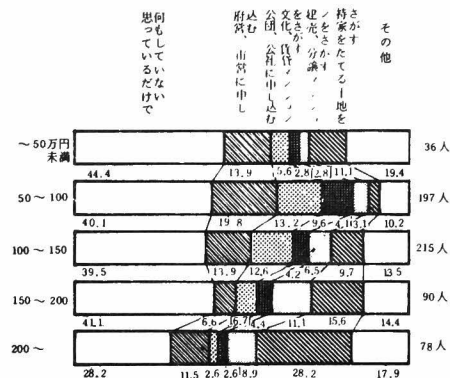


図 1 1 - 6 2 年収別移転計画

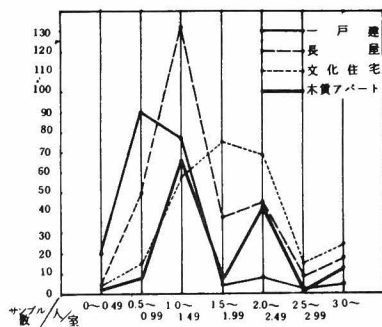


図 11-63 家族数別 1 室あたり人数

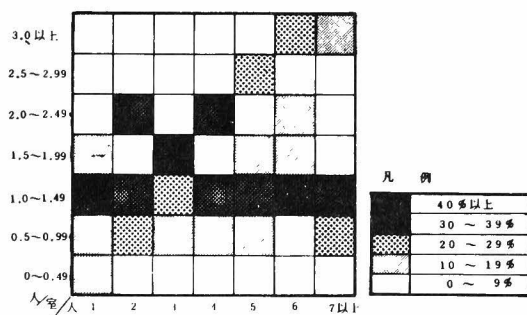


図 1 1-6 4 住宅形式別 1 室当り人数

4) 居住者の沈黙化と地区的分布

① 居住者の沈黙化

1) 居住者階層の2分化傾向

今回の庄内地区全域の20分の1サンプリング調査結果では、1室に1.5人以上の過密世帯が全体の41.2%を占めており、さらに1室に2.0人以上の超過密世帯が27.8%も占めている。これを家族数とのクロス表でみると、家族数が3人までは家族数が増えるに従い1室に1.5人未満の、相対的には居住条件のよい層が減少している。ところが家族数が4人以上になると、一方ではこうした居住条件のよい層は増える傾向にある反面、他方では1室に2人以上さらには1室に2.5人以上といった狭小過密の居住条件の悪い層も増える。

このことは、家族数の増大に応じて、住み替えや増改築等によって居住密度を緩和させることが出来た層と、効果的に居住改善が出来ないため過密居住におちいつている層という居住階層2分化傾向として説明できる。後者のいわば沈黙化層の判断として、大体1室に2人以上あるいは2.5人以上が、大体の目安になると考えられる。

2) 沈澱層の住宅形式

うでで指摘した2分化傾向のうちの沈澱層は、ほぼ進行性の狭小過密層として位置づけられるので、こうした階層の特徴をみてみる。

まず住宅形式別にみてゆくと（図11-64）、一戸建の場合0.5～0.9人／室をピークに居住条件のよいところに固まり、1.5人／室以上の狭小過密の住宅はほとんど存在しない。また長屋の場合は1.0～1.4人／室をピークにおおむね居住条件はよいといえるが、2.0～2.4人／室にもう一つの小さなピークがあり、狭小過密階層もかなり存在していることがわかる。これが文化住宅になると1.5～1.9人／室にピークがあり、2.0人／室以上といった狭小過密階層が非常に多くなる。木質アパートは1室に1人住んでいる場合は1.0～1.4人／室に集中し、また2人の場合は2.0～2.4人／室に集中している。1室に3人以上の場合も含めると木質アパートについては、その半分近くが1室に2人以上住む狭小過密階層だといえる。

以上よりまとめとして狭小過密階層は、主として文化住宅、木質アパートに住み、長屋に関しては、総長屋の中での狭小過密の割合は少ないが量的にはかなり多く存在しており、地区的にも集中しているかどうか問題となる。

1室に2人以上ということは、木質アパートなら1室に2人以上、文化住宅なら2室に4人以上、長屋なら2室に4人以上あるいは、3室に6人以上で住む家族で、図11-65の入居時期より、高度経済成長期に地方より大阪大都市圏に単身または新婚で来住し、庄内に住みつき、その後は木質アパートから文化住宅へ、ある人は文化住宅から長屋へと住み変えるか、あるいは入居したそのままの住宅形式の中で子供を2～3人もうけた中年のブルーカラー層と推察される。こうした動態的推論は、次のような1962年と10年後の1972年との木質アパート、文化住宅の居住者の家族型の変化によっても裏づけられる。

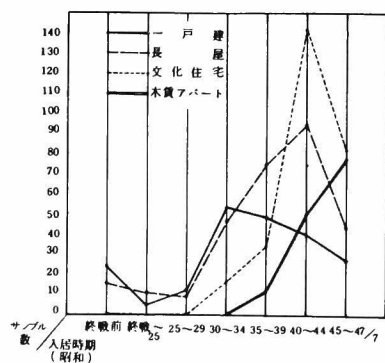


図11-65 住宅形式別入居時期

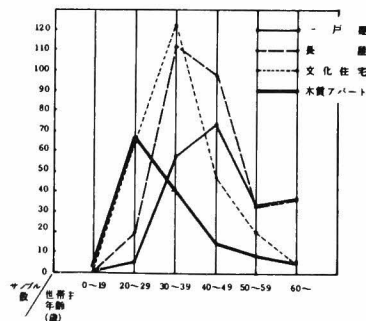


図11-66 住宅形式別世帯主年齢

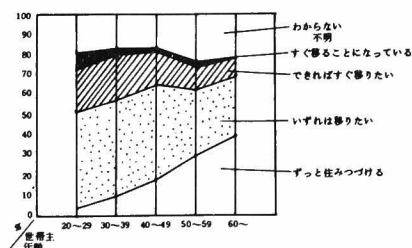


図11-67 世帯主年齢別移転希望

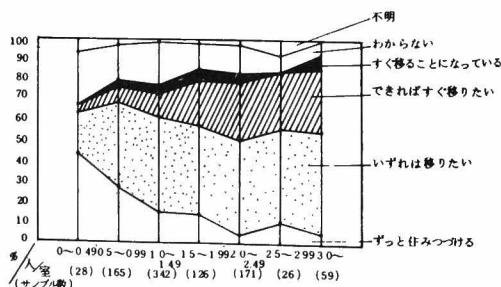


図11-68 一室当り人数別移転希望

3) 住宅形式別にみた居住者の家族型の変化

以下は、1972年の今回の調査結果と、1962年に西山研究室によって行なわれた調査研究（民営貸家および売家の建設ならびに経営形態の研究）とを比較考察したものである。今回の調査は庄内全域の20分の1サンプリング調査（回収934）であるのに対し、1962年の調査は庄内駅西側地区の一部の全戸数（回収925）を対象としたものであり、従って厳密な比較とはいえない。しかし住宅形式別の居住者傾向をみるには、それぞれに庄内全域の1972年時点および1962年時点の傾向を反映していると思われるので以下比較考察してみる。

1962年の調査対象住宅は、ほとんどすべてが建設後2～3年しかたっていないのに対し、1972年の調査では、建築年数はいろいろのが含まれるが、一般にブライト化した状態を示すと思われる。

まず表11-9の世帯主の年齢の変化をみると、木質アパートでは、7割近く占めていた20代が大幅に減少し5割弱に減り、その一方30代以上が2.5割から5割へ倍増している。また文化住宅でもやはり20代が4割占めていたのが2.5割に減少し、30代は変わらず、40代以上が1.5割から3割近くへ倍増している。長屋（建売住宅）においても、文化住宅ほど顕著ではないが、文化住宅と同様の傾向がある。以上より明らかなように、全般的には居住者の老齢化傾向が顕著にでている。

次に表11-10で世帯人員の変化をみると、木質アパートでは1人住いは増加し、2人住いは減少、また3人以上の超過密世帯は1割から2割へ倍増している。1人住いが増加し、2人住いが減少しているのは、次の家族型の変化で明らかなように、単身者が増えているのに対し、新婚世帯が減っていることに起因する。文化住宅では、1人、2人住いといった小家族は4割から2割弱へと半減する一方、4人以上の過密世帯は2.5割だったのが5割へと倍増している。長屋においては、4人家族が増加し、6人家族が減っている以外木質アパート、文化住宅ほど世帯人員に大巾な変化はみられない。これは長屋では、世代交代、核家族化の影響が現われていると推定される。以上より明らかなように木質アパート、文化住宅では、3人以上の家族が増大し、木質アパートでは1人住いも増えている。

次にこうした居住者傾向の変化を家族型でみると（表11-11）、木質アパートにおいては、独身、単身といった1人住いが33.2%から46.1%と増え、その一方夫婦だけの家族が減少しその分だけ子持の家族が増加していることがわかる。このことは一方で木質アパートでは、1室住宅として単身者用という家族型対応の純化がみられる反面、他方で子供ができて出てゆくことが出来ず沈滞する層が増えていることを示している。従来木質アパートでは、子供が出来ると出てゆくことが一般的であったのが、アパートの老朽化にともないこうした原則がくずれてきていることを示している。

つぎに文化住宅をみると、独身者、単身者という1人住いが16.4%から2.3%とほとんどなくなり、また夫婦だけという家族も25.4%から11.5%と減少し、こうした減少分だけ夫婦に子供を加えた多人数の家族が4割から8割へと倍増している。こうしたことは、つまり家族成長がすすんでも、文化住宅からより規模の大きい住宅へ住み替えが出来ないで沈滞している層の存在を示している。また、今回の調査で明らかなように、文化住宅の家族型は長屋の家族型とほとんど違いがなく、また3世代家族の存在を除いては、一戸建との家族型ともほとんど違いがない。こうしたことは、文化住宅が核家族のより長時期にわたる住いとしてやむなく定着して来ていることを物語っている。

以上より明らかなように、内には庄内の木質アパート、文化住宅の老朽化にともなう家族数の増大、また一方外には土地、建設費の値上りによる住み替え住宅の入手難により、少ない居室の中で沈滞化は促進され、狭小過密が激化してきているといえよう。よってこうした階層が、先ほど述べた家族数増大に対し、住宅が対応しきれない狭小過密階層として位置づけられる。

表 11-9 世帯主年齢の変化

世 帯 主 年 齢 (歳)		20 ～	30 ～	40 ～	50 ～	60 以上
木 質 ア パ ー ト	1962(年)	67.6(%)	17.3	5.2	2.4	1.6
	1972	48.2	29.1	9.9	6.4	4.3
文 化 住 宅	1962	39.1	44.6	8.2	2.8	4.1
	1972	24.4	46.6	18.3	7.6	1.5
長 屋	1962	14.3	37.6	25.4	10.8	10.8
	1972	6.7	37.7	32.7	10.8	12.1
戸 建	1962	—	—	—	—	—
	1972	2.8	27.0	33.5	15.3	17.2

注) 1962年調査は、「民営貸家および売家の建設ならびに経営形態の研究」による。

注) 1962年調査では、長屋という住宅形式でなく建売住宅。

表 11-10 世帯人員の変化

世 帯 人 員 (人)		1	2	3	4	5	6 以上
木 質 ア パ ー ト	1962(年)	33.2(%)	54.8	7.0	2.0	0.7	0
	1972	46.1	33.3	9.9	8.5	1.4	0
文 化 住 宅	1962	9.6	32.2	34.2	14.4	6.9	2.7
	1972	2.3	15.3	32.8	35.9	10.3	3.1
長 屋	1962	1.8	13.4	21.0	33.0	17.0	13.9
	1972	2.4	12.1	20.2	41.4	17.8	6.0
戸 建	1962	—	—	—	—	—	—
	1972	5.6	10.7	12.6	36.9	17.3	15.4

表 11-11 家族型の変化

家 族 型		単 身	無 夫 婦 (2人以上)	夫 婦	夫 婦 + 子	そ の 他	不 明
木 質 ア パ ー ト	1962(年)	33.2(%)	16.0	43.0	3.5	2.0	2.2
	1972	46.1	7.8	24.1	16.3	5.6	—
文 化 住 宅	1962	16.4	8.2	25.4	41.8	8.2	—
	1972	2.3	5.7	11.5	75.2	4.6	0.8
長 屋	1962	4.0	10.7	10.7	56.1	18.1	0.4
	1972	2.4	4.7	9.4	69.7	13.4	0.3
戸 建	1962	—	—	—	—	—	—
	1972	6.0	6.0	7.9	55.3	23.3	1.4

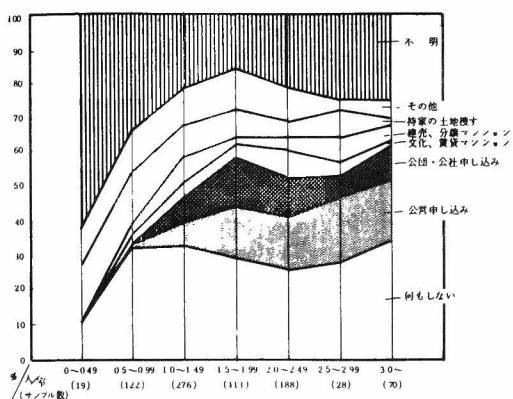


図 11-69 一室当り人数別移転計画

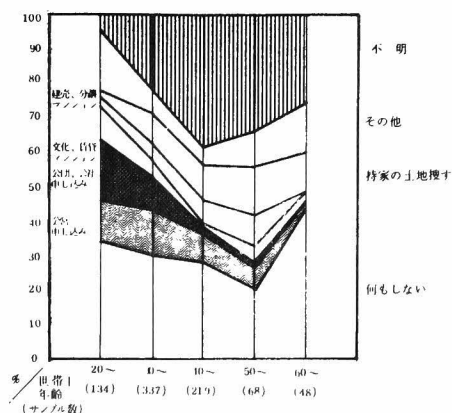


図 11-70 世帯主年齢別移転計画

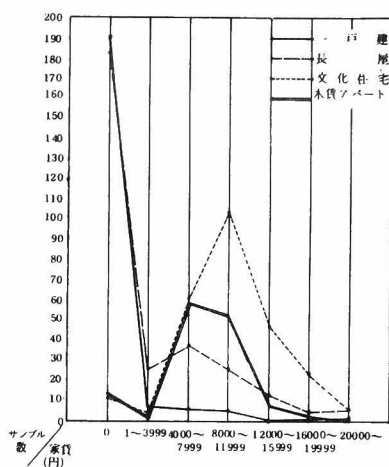


図 11-71 住宅形式別家賃分布

4) 沈黙層の移転志向

庄内では全般的に移転希望が強く、1.0人/室未満の居住条件のよい層でも、「わからない」を除いた半数以上の世帯が移転希望をもっている。またこうした移転希望は居住密度と強い相関を示し居住密度が上がるにつれ、移転希望が一層強くなり、2.0人/室以上になると実に8割以上が移転の希望を持っており、その内容もできれば「すぐ移りたい」というより強い移転希望を持っていることがわかる。しかしこうした移転希望者だけに、具体的にどのような移転のための行動をとっているかを聞いてみると（図11-69）、これは居住密度にかかわらず「何もしていない」が3割以上存在し、不明を除いた中では実に半分近くが具体的な行動はとっていない。また移転行動の内容は居住密度により異なり、居住密度の低い階層から、持地持家の戸建、公団公社、文化建売、公営と選択志向が微妙に変化しているのがわかる。2.0人/室以上といった狭小過密階層の多くは公営住宅に申し込んだ経験をもっていて、公営住宅の入居難が沈黙層を生む外的一要因であるといえる。いいかえればこうした住宅の大量供給によって沈黙層は減少するといえよう。

一般に定住性は世帯主年齢と強い相関を示す（図11-70）。つまり世帯主の年齢が高くなるに従って

「ずっと住みつづける」という定住希望者が増大し、20代ではわずか3.9%だったのが、60代では40%にまで高まる。逆に移転希望者は、20代では80%あったのが60代以上では40%にまで半減する。「すぐ出る」ことになっている人は、20代のみ10%近くにみられる。またこうした移転希望者の具体的行動をみると、20代、30代の若い層では、公団公社、公営希望者が相対的に多い。しかし20代では、公団公社が17.2%と公営申し込み者の11.9%より多いのに比べ、30代では公営が13.6%と公団・公社の10.1%より多くなっている。これは家族数の増大によって生活費、教育費がかさみ、住居費への圧迫が、公団・公社より公営をふやしている理由と思われる。また20代にはホワイト層もかなりまざる。

また30代はより沈黙層的傾向の強い家族が注内に残されたことと関係すると思われる。また40代になると依然公営申し込み者は7.8%存在するが、公団申し込み者はほとんどなくなり2.7%に低下する。その一方持家の土地を探すとか建売住宅、賃貸マンションを求める人がふえてきており、50代ではより一層こうした傾向が促進される。しかし60代以上になると、何もしない人がふえ、具体的行動は消極的になっている。

5) 住宅形式別家賃分布（沈黙層の住居費）

木質アパートは、8割近くが1室住宅で、その家賃分布は、4,000円/月～12,000円/月が9割から占める。文化住宅は約7割が2室住宅で家賃分布は、4,000円/月～15,000円/月と木質より少し高家賃に分布する。長屋については、持家が非常に多くなっており、6割強が持家であり、その内5分の1は持地持家、5分の4は借地持家である。借家のうちわけは、大部分が民間借家（全長屋に対し31%）で一部社宅（4.7%）、市府営（2.7%）が含まれる。これらの長屋の室数は、2、3、4室を占めるにもかかわらず、木質アパート、文化住宅に比べ相対的に低家賃にとどまっている。これは居住者の居住年数が木質アパート、文化住宅居住者に比べ長いために、長期的に家賃上昇率が鈍化するためである。

表11-12 住宅形式別土地・建物所有関係

	民 借	市府営	社 宅	間借下宿	持 持	借 持	合 計
一 戸 建	13 (6.0%)	3 (1.4%)	10 (4.7%)	2 (0.9%)	81 (37.7%)	103 (47.9%)	215 22.9%
長 屋	92 (31.0%)	8 (2.7%)	14 (4.7%)	0 (0%)	37 (12.5%)	146 (49.2%)	297 31.6%
文 化 住 宅	245 (93.5%)	0 (0%)	6 (2.3%)	0 (0%)	2 (0.8%)	6 (2.3%)	262 27.9%
木 質 ア パ ー ト	132 (93.6%)	0 (0%)	3 (2.1%)	3 (2.1%)	1 (0.7%)	1 (0.7%)	141 15.0%
合 計	492 52.5%	11 1.2%	41 4.4%	6 0.6%	122 13.0%	259 27.6%	937 100%

② 沈黙層の地区的分布

1) 狭小過密階層の地区別分布

1室当り人数が1人以上の家族が78%、1.5人/室以上でみると41.2%、2.0人/室以上が27.8%、2.5人/室以上が9.3%、3.0人/室以上が6.4%存在する。これを世帯数でみるとおよそ1人/室以上の家族が16,000世帯、1.5人/室以上が9,000世帯、2.0人/室以上が6,500世帯、2.5人/室以上が2,200世帯、3.0人/室以上が1,500世帯存在するものと推定される。

次にこうした過密世帯は、町別にはどこに住んでいるかをみてみる。狭小過密階層の比率でみると、2.5人／室以上では、千成（22.0％）、三和（17.2％）、大黒（15.5％）、栄（13.6％）、大島（12.7％）の順に多く、2.0人／室以上の指標でみても、やはり千成（46.0％）、三和（34.3％）、大黒（34.2％）、栄（31.8％）、島江（29.1％）、幸（27.7％）、大島（27.2％）の順に多く、2.5人／室以上の指標で見た場合と傾向は似ている。つまりこうした町では集中的に狭小過密階層が存在しており、千成では全世帯の半分近くが1室に2人以上住んでいる。また絶対量からみると、幸町、大黒町、栄町にこうした狭小過密階層が多い。また住宅形式とのクロス表からも明らかのようにこうした階層は大部が文化住宅、木質アパートおよび一部は長屋に住んでおり、こうした地区の文化、木質を中心とした密集地帯が最優先的に対策が考えられるべきところといえる。

以上より沈黙層の集中した問題地区をみると、①幸町の文化住宅、木質アパート密集地、②大黒町の文化住宅、零細建売長屋、千成町の木質アパート及び文化住宅、③栄町の文化住宅密集地（一部長屋）となる。

2) 修理、増改、敷地からみた問題のある地区

借家の修理状況からみると、図11-30からも明らかのように、入居時期と修理状況は強い相関を示し、入居時期が2年前以降の場合は修理は30.6%しかしていないのに対し、2～7年前になると50.6%に上昇し、さらに7～12年前になると73.9%になり、さらに12年以前になると89.1%にまで修理ありの比率は高まる。これは入居時期が古いほど一般に建設年代も古く、それだけ建物も老朽していること、また居住期間が長ければ長いほどそれだけ定住努力も盛んなことと関連すると思われる。修理状況を町別に見ると、修理ありの少ないのは25.4%の野田町と、32.3%の千成町で両町はまた修理規模からいっても、大修理（柱、梁、基礎）がそれぞれ7.1％、18.2%と他の町と比べ極端に少なくなっていることがわかる。しかし野田町の場合と千成町の場合では、事情はまったく異なっており、野田町の場合は市街化年代が新しいので、建物の老朽も少なく修理の必要度が低いと思われるのに対し、千成町の場合は市街化年代が古く、建物も老朽し、当然修理は活発であってしかるべきなのに、修理が非常に少ない地区だといえよう。こうした意味で千成町はもっとも老朽化が進んでいるが、居住者の修理改善努力の少ない地区であり、また狭小過密階層が多いことから、もっともブライト化の進んだ地区といえる。また借家で修理ありの比率が高いのは80.8%の大島町、64.9%の栄町であり、それぞれ建物の老朽度を反映していると思われる。

幸町、栄町、大黒町等は、地区的に均質ではなく、千成町の傾向と野田町の傾向をあわせ持つ、あるいは中間的傾向をもつ町といえる。

以上より修理との関係では、一般的に次のようなモデルが考えられる。

表 11-13 修理状況モデル

建設時期から	5 年	5～10 年	10 年	10～15 年	15～20 年
修 理 状 況	不 活 発	活 発 化	活 発	不活発化	不 活 発
典 型 町	野 田 町		大 島 町		千 成 町

次に持家について述べると、島江町、千成町は敷地面積が50㎡以下の極小持家がそれぞれ60.7％、45.5％と高い比率を占める。しかもこうした持家は老朽もひどいので、持家の中では問題のある持家が集中したところといえよう。

3) 問題地区の選定

以上の考察を基に、現地調査を加え問題地区を選定したのが図11-72である。ここでは緊急性を要すると思われるものから、A、B、Cの3ランクに分けた。その選定理由は、建設年代の古い木質アパート、文化住宅密集過密地を中心に、①狭小過密階層の多い地区であること、また②修理率が高いところ、

あるいは③老朽が進みすぎているにもかかわらず修理率が低いところをとり上げた。

またAランクの3地区(A-1、A-2、A-3)にあっては、道路が入り組み工場公害によって環境条件も悪いということにより問題の多い地区とした。

表11-14 町別問題指標

	サンプル数	民・借	居住密度			借家		持家	
			1.5人/室 以上	2.0人/室 以上	2.5人/室 以上	借家 修理あり	修理あり のうち 大修理	敷地面積 50㎡以下	増築 建て替え
野田町	62	* 60	48.4% 30	25.8% 16	1.6% 1	● 25.4%	● 7.1%		100%
庄内東町	56	24	26.8% 15	14.3% 8	3.6% 2	* 60.7%	38.9%	21.5% 6	40.7% 18.5%
庄内西町	134	* 58	27.6% 37	17.9% * 24	4.5% 6	51.5%	33.3%	15.4% * 10	39.7% 3.2%
庄内幸町	188	* 114	34.1% * 64	27.7% * 52	5.9% * 11	45.6%	39.3%	21.0% * 13	42.9% 1.6%
庄内栄町	110	* 52	49.1% * 54	* 31.8% * 35	* 13.6% * 15	* 64.9%	44.1%	17.3% 9	27.5% 0
庄内宝町	1	1	1			(100%)	(0.0%)		0 0
庄本町	18	10	* 50.1% 9	22.3% 4	5.6% 1	(60.0%)	(50.0%)	37.5% 3	* 25.0% 12.5%
島江町	48	19	41.6% 20	29.1% 14	8.3% 4	47.6%	* 54.5%	* 60.7% * 17	50.0% 0
大黒町	123	* 59	* 52.1% * 64	* 34.2% * 42	* 15.5% * 19	53.0%	34.2%	38.9% 21	40.4% 3.8%
三和町	35	15	* 57.2% 20	* 34.3% 12	* 17.2% 6	44.0%	* 61.5%	30.0% 3	* 20.0% 20.0%
日出町	14	7	49.9% 7	* 42.8% 6	* 21.4% 3	(37.5%)	(0.0%)	33.3% 2	50.0% 0
菰江本町	24	13	29.2% 7	20.9% 5	4.2% 1	* 65.0%	* 76.9%	* 75.0% 3	* 25.0% 0
神州町	2	1	0			(50.0%)	(100.0%)		0 0
千成町	50	24	* 58.0% 29	* 46.0% * 23	* 22.0% * 11	● 32.1%	● 18.2%	* 45.5% * 10	* 18.2% 0
大島町	55	26	38.1% 21	27.2% 15	* 12.7% 7	* 80.8%	40.0%	24.1% 7	46.4% 0
二葉町	18	9	47.0% 8	23.5% 4		(44.4%)	(40.0%)	44.4% 4	44.4% 11.1%

* 問題あり ● 評価により問題かどうかは異なる

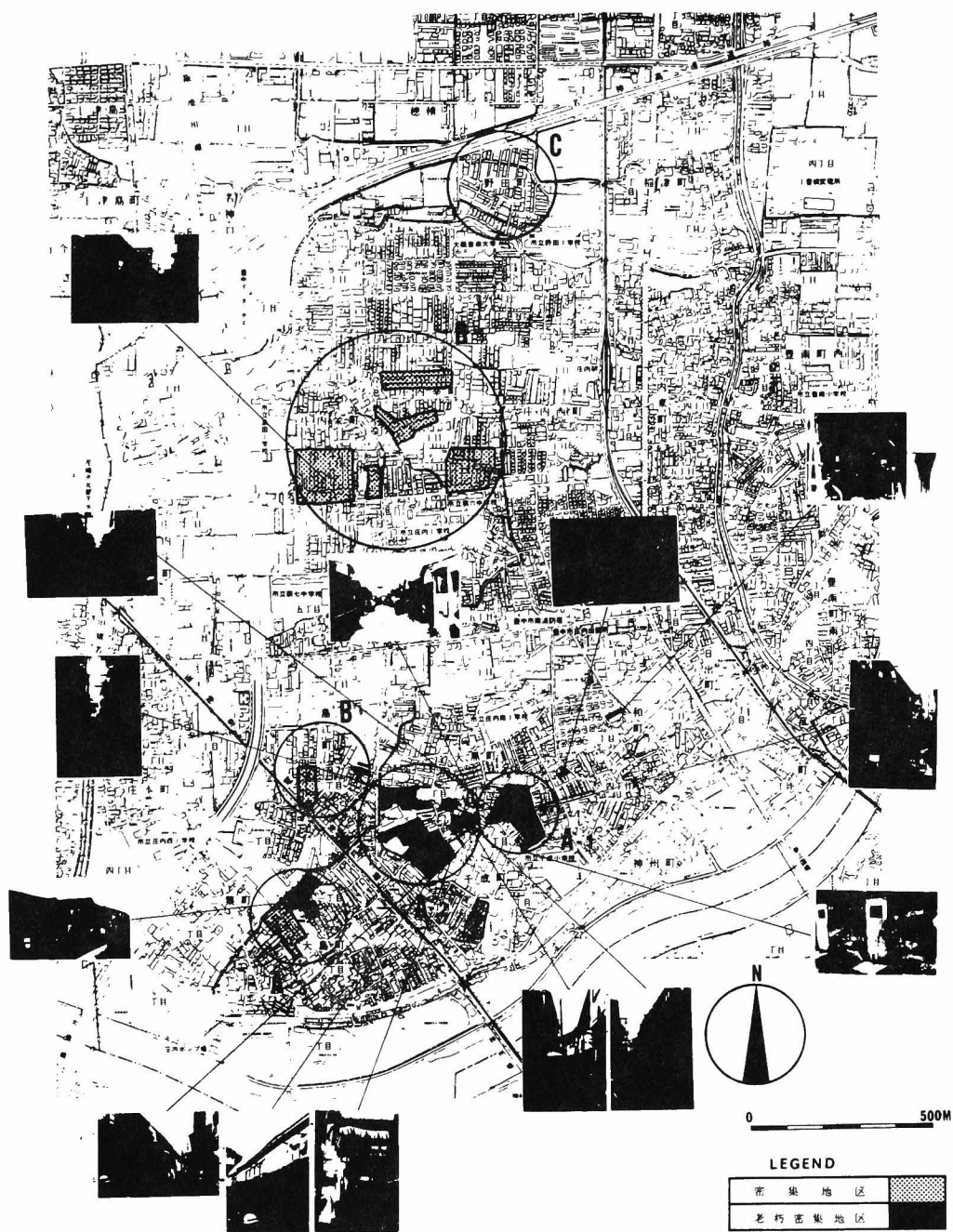


图 11-72 問題地区分布图

(5) まとめ

① 住宅改善、住み替えの主要因

庄内地区は、60年代の高度成長とともに、大阪都市圏に大量に流入した若年層が住みつき、木質アパート、文化住宅、建売長屋を中心とする市街地を形成した。昭和40年までにはほとんど市街化を終了したのであるが、それから約10～15年過ぎた今日、居住者の間には新たな住要求が生じており、それによってさまざまな改善行動がなされている。改善行動が起きる主要な要因として2点指摘できる。

(i) 新たな居住空間、あるいは居住空間の機能変化を要求する家族ライフサイクルの変化

(ii) 住宅の老朽化

である。第1点については、今日家族型の変化にみられるように、居住者の7割近くが夫婦＋子供、あるいは親＋夫婦＋子供の家族によって占められるようになっていることである。従って、新たに子供が生まれたことによる、あるいは子供が大きくなって1室別に与えたいというスペース要求は、居住者の間に非常に高まっていることが明らかになった。第2点は、住宅が古くなって、居住者にさまざまな改善を要させていることである。急激な市街化によって一時的に大量に供給された住宅は、もともとが粗雑な造りであるがために、耐用年限が短くなっている。さらに①修理費の値上り、②借家の場合零細経営が多く、家主に資金ストックがない、③修理しても家賃をそれほど上げられない、などの理由によって十分な修理がされず、ますます耐用年限を短いものとしている。しかしながら、そこに住む居住者にとっては、生活を営む上での必要な修理はせざるを得ない面をもち、このことが居住者に改善行動をおこさせていると言える。

② 住宅改善、住み替えの実態

この2つの主要な要因をもとに、実際の改善の具体的な形としては、現住宅の住宅形式、所有関係、敷地面積、家族の人数、家族型、年収、世帯主の年齢などのさまざまな条件が加わって、増築、建て替え、改築、修理などの住宅改善、移転、世帯分離などによる住み替えという行動として現われる。住宅形式を中心にした住宅階層別にこれらの改善行動をまとめると次のようになる。

(i) 一戸建では、持家・借家の区別なく修理はよくされており、何らかの修理をした人は、持家では8割、借家では6割いる。増築をした人は3割あり、規模も、要した資金額も比較的大きい。建て替えは旧集落にみられる。一戸建では定着意識も高く4割の人が今後も住み続けると答えており、又移転計画をもっている場合は持家をたてる土地をさがしている人が多い。

(ii) 長屋については、修理では一戸建とほとんど同じく、持家については9割、借家については6割5分の人が経験している。増築をしたことのある人は、長屋全体で37%であり、一戸建より少し割合が高いが、規模については、6畳未満の小規模のものがほとんどで、要した費用についても一戸建と比較して小さい。長屋建では、増築したくとも敷地がない、資金がないという人が多く、スペース要求がありながら実現出来ない層が存在することが明らかになった。定着意識も一戸建よりも低く、ずっと住み続けるといふ人は16%にすぎない。移転計画としては、建売分譲マンションや、持家を建てる土地をさがしているという人の多いのが特徴である。

(iii) 文化住宅では、55%が修理をしたことがある。屋根、壁、柱、あるいは台所、便所などの比較的大きい修理については、居住者自身が自己負担した例は25%ぐらいであるが、タタミ、フスマなどの修理では、6割以上が居住者の自己負担となっている。文化住宅の居住者は、夫婦＋子供の家族が75%、家族数3人以上が8割を占めているが、室数としては2室がほとんどであるため、一人当たり畳数4畳以下が8割というように密度が高くなっている。スペース要求に対して増築をすることが出来ないため、ほとんど9割～10割近くの人が移りたいという希望を表わしている。しかし移りたいと答えている人でも、思っているだけで何もしていない人が3割以上おり、具体的な行動としては公営住宅、公団住宅に申し

込みをしている人が4割と多いのが特徴といえよう。

- (Ⅳ) 木質アパートでは、修理をしたことがあるのは約3割と、他の住宅階層に比べてその割合は低い。規模の大きい修理については8割～9割の場合家主が負担しているが、タタミ、フスマの取り換えについて居住者が自己負担をしている例が4割ある。木質アパートの居室数は1室の場合がほとんどであるが、人数も単身者の例が5割近くである。しかし2人夫婦で1室生活をしている例が3割、3人以上の場合が2割もあり、この人達の居住密度は高く、文化同様住み替えの希望が強い。移転計画としては府営・市営の公営住宅、公団公社への申し込みが多く3割近くになるが、それと並んで文化、賃貸マンションをさがしているという人が1割以上いることがわかった。しかし4割近くの人は思っているだけでなにもしていないという結果が表われていることは、移りたくても、具体的計画が立たないという居住者の状態を表わしているといえる。

③ 住宅改善、住み替えの問題点

このような住宅改善、あるいは住み替えの特徴は居住者自身の手によって個別になされているということであろう。居住者にさまざまな住要求が生まれてくる時、その解決は居住者自身が背負わねばならない。調査によって明らかにされた住宅改善、住み替えは、持家主義の延長として現われており、居住者自身のせざるを得ない行動ということができよう。従ってこのような居住者の個別の改善、住み替えは、現状では評価せざるを得ない面があるといえよう。それは、修理することによって老朽をくいとめており、増築することによって居住者の要求を満たしているからである。しかしながら、このような個別の改善には、多くの点で限界と問題を含んでいる。それは居住者の住要求に対して自らでは解決できず、漸次居住条件を悪化させている層が存在していることである。ここではこれらの層を沈黙層と呼ぶことにしている。これらの層は長屋の一部、文化住宅、木質アパート居住者に特徴的に表われている。

沈黙層を抽出する視点として、①居住密度、②住宅の老朽度をとりあげると、①では、1室あたり人数で2人以上の世帯が長屋では21.3%、文化住宅で41.3%、木造アパートで40.4%あり、1人あたり畳数でみれば3帖以下の世帯がそれぞれ21.2%、42.6%、26.9%ずつ存在している。これらの層は家族の成長にともなう家族数の増大に対して必要な居住者の増大が困難な層とみられる。また借家居住者は、移転希望が強いが、公団・公営住宅に申し込みながらなかなか入居できない、もしくは要求が具体的な行動に結びつかず何もしていないというように、停滞の傾向が現われている。持家居住者の場合では、居住室内の拡大要求がありながら、資金の不足もしくは敷地が狭いことのため増築ができないという現象が出ている。

②では、屋根の棟や、軒先のたわみ、土台と柱の接合部の腐朽、湿気の多いモルタル壁の部分的剝落などの老朽化がすすんでいながら、修理の状態が老朽の度合に対応できず、アパートや長屋の棟ごとの老朽がみられる。このことは、アパートの経営者や長屋形式の持家居住者の修理などのメンテナンスが、現状では必ずしも効果をあげ得ないレベルにとどまっていることを示すものであるといえよう（図11-73、11-74、11-75）。

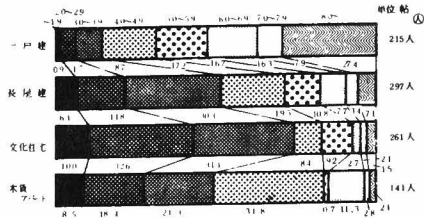


図 11-73 住宅形式別 1人当り畳数

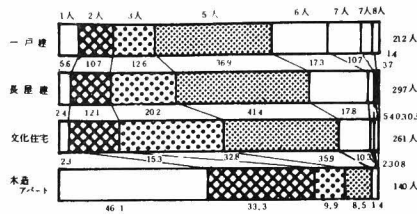


図 11-74 住宅形式別家族人数

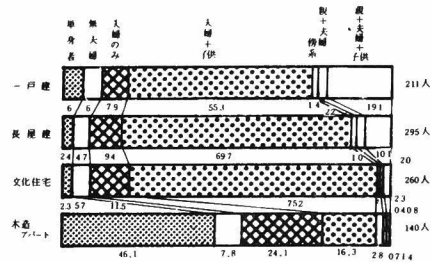


図 11-75 住宅形式別家族型

第 3 節 文化住宅・木賃アパート経営者の住宅経営要求

1. 調査の目的

30年代後半に集中的に建設された文化住宅・木賃アパートはすでに10余年を経過し、当時にくらべて住宅そのものの老朽化がすすむ一方、大都市圏での住宅市場で占める位置の低下や需要層の変化が生じている。その現状とこんどの推移を知るためには、これら住宅市場の状態だけでなく、それを成立させている背景としての貸家経営条件の変化にも着目する必要がある。ひと口に経営といっても、文化住宅・木賃アパートは零細な個人経営によるものが多いから、住宅経営は経営者の状態や現状評価、将来志向と切りはなしては考えられない。したがって今回の調査では、とくに経営と経営者に対する調査により現状をはくすることにした。この調査のいまひとつの目的は、住宅経営算出モデルに投入する実際のデーターをチェックすることにある。

2. 調査の概要

(1) 調査対象：豊中貸家組合加盟の経営者が所有する木造アパート・文化住宅のうちで、庄内地域に立地していて、かつ経営者も地域内に居住している住宅棟150棟より、無作為に60棟を抽出し、経営者についてアンケートおよび聞きとり調査を行った。調査時間は、1973年2月14日から2月25日までの12日間である。

(2) 有効回収数：配 票 数 60
有効回収率 49
回 収 率 80.1%

<町 別 分 布>東町 7
西町 16
幸町 11
栄町 7
大黒・千成・島江・大島 8

<住宅型式別>木賃アパート 45 (うち併用 4 棟)
文化住宅 4 (併用なく)

(3) 主な調査項目 ①経営者階級、②1棟当りの空間経営規模と経営の収支、③経営の現代的問題点、④こんどの経営志向、⑤自由意見

3. 貸家経営の実態

(1) 経営者の階層

- ① 1経営当りの棟数では、1棟が47%、2棟27%、3棟が18%で、4棟以上は10%しかない。

戸数で見ると、アパートでは1棟平均20～30戸、文化住宅では10戸程度である（表11-15および11-16）。

- ② 専業（住宅経営のみ）と兼業（住宅経営以外に職をもつ）はほぼ相半ばしている（表11-17）。

- ③ 経営者の年収（兼業所得をふくむ）は、不明が多いが、100～300万円が約30%弱であり、もし、不明のうちの相当分をふくめると35%近くなる。300万円以上1,000万円までは漸減するがその分布の幅はかなり広い（表11-18）。

このうち、家賃収入のみをみると、100～300万円層で55%以上となり、全収入の比率に対して約2倍となる。一方、400万円以上では2.0%と、全収入の比率小計32.6%に対して極端に少い。100～400万円はほぼ住宅1～3棟の経営に相当すると考えると、400万円以上では家賃外収入のウェイトが高まるとみてよい。全収入100～300万円の専業層（1～3棟経営）と全収入400万円以上の兼業層うち家賃収入100～300万円（同じく1～3棟）の2つのグループがあるといえよう。

年収600万円以上では、家賃収入以外の収入の方が多くなっているものと推論できるのではなかろうか。

(2) 1棟あたり経営規模

- ① 1棟あたりの経営戸数は、16～20戸が最も多く10/49となっており、ついで21～25戸が9/49、11～15戸、26～30戸および31～50戸がそれぞれ8/49、などとなっている（表11-19）。

1棟あたりの経営戸数はおおむね20戸前後である。

- ② 敷地規模では13/49が226～300㎡に集中しているが、376～500㎡のところには12例存在し、全体として2つの階層がおおよそ350㎡を境界にして存在しているようにみられる（表11-20）。

- ③ 建ぺい率をみると、61～70%が12例、70%以上が21例で敷地いっぱいの利用がおこなわれていることがわかる。敷地面積には前面道路の私道部分も含まれているとみられるので、アパートは私道以外の用地にははばざりぎりにたっていることがわかる（表11-21）。

- ④ 容積率の推算では、126～150%が15/49で最も多く、ついで151～175%が10/49となっており、両者で半分を占めている（表11-22）。

- ⑤ 1棟当りの延床面積（共同部分ふくむ、グロス）では、226～300㎡が10/49、426～500㎡が10/49、501～700㎡が8/49で規模が小さいものと大きいものの2つのグループが形成されているようにみられる。敷地規模と対応している（表11-23）。

- ⑥ アパート内の住居専用部分の比率では、81%以上が14/49で最も多く、単位面積あたりの利益率をあげている傾向がうかがわれる（表11-24）。

- ⑦ 1戸あたりの平均住居面積（専用部分、ネット）は、11～15㎡が20/49、10㎡以下で9/49あり、両者で29/49を占めている（表11-25）。1室アパートは前者に対応し、1DKの2室が後者に対応しているものとみられる。

しかし、アパートごとには、住戸の広さに若干のパラエティーをもたしているケースもみられる。

表11-15 経営棟数

経営棟数	1棟	2	3	4	5	6以上	不明	計
件	23	12	9	2	1	1	1	49
比率(%)	46.9	24.5	18.3	4.1	2.0	2.0	2.0	100.0

表 11-16 経営戸数

経営戸数	1～10戸	11～15	16～20	21～30	31～50	51～100	101以上	不 明	計
件	1	4	7	13	8	11	2	3	49
比率(%)	2.0	8.2	14.3	26.5	16.3	22.4	4.1	6.1	100.0

表 11-17 経営者の専業と兼業の場合の職業

	専 業	兼 業									不 明	合 計
		小 計	会 社 団 体 賃 金	管(部 理課 長) 職	一 般 被 用 者	不 動 産 業	建 築 業 大 工	農 業	自 由 業	そ の 他		
件	25	23	5	1	2	1	1	2	5	6	1	49
比率(%)	51.0	46.9	10.2	2.0	4.1	2.0	2.0	4.1	10.2	12.2	2.0	100.0

表 11-18 経営者年間総収入及び家賃収入

年 収		100 万円 未満	100 ～ 199	200 ～ 299	300 ～ 399	400 ～ 499	500 ～ 599	600 ～ 999	1,000 万円 以上	不明	計
総 収 入	件	2	8	8	4	3	3	7	3	11	49
	比率(%)	4.1	16.3	16.3	8.2	6.1	6.1	14.3	6.1	22.4	100.0
家 賃 収 入	件	4	17	10	6	1				11	49
	比率(%)	8.2	34.7	20.4	12.3	2.0				22.4	100.0

表 11-19 1棟あたり戸数

戸数規模	1～5戸	6～10	11～15	16～20	21～25	26～30	31～50	51以上	不 明	計
件	1	4	8	10	9	8	8	1	—	49
比率(%)	2.0	8.2	16.3	20.4	18.4	16.3	16.3	2.0	—	100.0

表 11-20 1棟あたり敷地規模

敷地規模	75㎡ 以下	76～ 150	151 ～ 225	226 ～ 300	301 ～ 375	376 ～ 425	426 ～ 500	501 ～ 700	701 以上	不明	計
件	—	3	8	13	3	6	6	2	1	7	49
比率(%)	—	6.1	16.3	26.5	6.1	12.2	12.2	4.1	2.0	14.3	100.0

表11-21 建 べ い 率

建べい率	50%以下	51～60	61～70	71～80	81～100	不明	計
件	3	4	12	12	10	8	49
比率(%)	6.1	8.2	24.5	24.5	20.4	16.3	100.0

表11-22 容 積 率

容 積 率	100 % 以 下	100 ～ 125	126 ～ 150	151 ～ 175	176 以上	不明	計
件	4	7	15	10	5	8	49
比率(%)	8.2	14.3	30.6	20.4	10.2	16.3	100.0

表11-23 1棟あたり延床面積（グロス）

延床面積 規 模	75㎡ 以下	76 ～ 150	151 ～ 225	226 ～ 300	301 ～ 375	376 ～ 425	426 ～ 500	501 ～ 700	701 以上	不明	計
件	—	—	2	10	6	6	10	8	2	5	49
比率(%)	—	—	4.1	20.4	12.2	12.2	20.4	16.3	4.1	10.2	100.0

表11-24 住戸専用面積率（＝（住戸部分面積／延床面積）×100）

住居専用 面 積 率	50 % 以 下	51～60	61～70	71～80	81～100	不 明	計
件	—	5	11	5	14	14	49
比率(%)	—	10.2	22.4	10.2	28.6	28.6	100.0

表11-25 住戸あたり専用面積

専用面積 規 模	10㎡ 以 下	11～15	16～20	21～30	31以上	不 明	計
件	9	20	8	2	1	9	
比率(%)	18.4	40.8	16.3	4.1	2.0	18.4	

(3) 初期投資 経営の開始にあたって、土地および建物入手の状況について質問した。

まず、敷地の所有関係では持地70%、借地30%である。こんごの建てかえや再開発の場合、持地と借地では経営方式にことなつた問題が生じること留意しておこう。

持地の内訳をみると、前からの自己所有地は30.6%、土地のみ購入24.5%、土地・建物一括購入14.3%で、新規に土地を購入したのは合わせて38.8%と自己所有地の場合よりも多くなっている（表11-26）。

経営開始の時期では、1955～65年で83%に達し、65年以降は急減している（表11-27）。

1棟当りの土地購入費の分布をみたが、購入時期からのインフレートをしていないので分析できない(表11-28)。250万円未満が3分の1程度あり、表11-29と対照させると初期の0.5～2万円/㎡の地価が示されている。

借地の場合の一時金でも同様であるが、地価の10～15%に相当すると推測できる(表11-30および11-31)。

次に、建物投資額についてみると、これもインフレートしていないのははっきりしないが、主に100～700万円に分布している(表11-32)。1㎡当りの建築費では1～2万円が過半数を占める(表11-33)。土地・建物を合せた初期総投資額では200～500万円クラスと、1,000万円以上のクラスにわかれる。これは、おそらく経営開始時期のちがい、および土地所有関係によるちがいであろう。

表11-22および11-23から、標準モデルとして平均的な敷地面積250㎡、延床面積350㎡(建ぺい率70%、容積率140%)のセットを想定し、地価1万円/㎡、建築費1.5万円/㎡とすると、次の表のA欄のような初期投資構成が推論される。もし、これを1972年の地価5万円/㎡、建築費4万円/㎡(やや低い)を想定してみるとB欄のごとくである。

	A(1960)	B(1972)
①土地購入費	250万円	1,250万円
②借地費	38万円	150万円
③建築費	525万円	1,400万円
①+③の場合	775万円	2,650万円
②+③ "	563万円	1,550万円
③のみ "	525万円	1,400万円

表11-26 敷地入手方法

	持 地				借 地	合 計
	土一 地括 建購 物入	土購 地の み入	も所 と有 と地	小 計		
件	7	12	15	34	15	49
比率(%)	14.3	24.5	30.6	69.4	30.6	100.0

表11-27 アパート建設ないし購入時期

	1954 年 以 前	55～59	60～65	66年 以 降	不明	計
件	2	10	31	6	—	49
比率(%)	4.1	20.4	63.3	12.2	—	100.0

表11-28 土地購入費

	自己 所有 地	100 万円 以下	101 ～ 250	251 ～ 400	401 ～ 550	551 ～ 700	701 以 上	不 明	計
件	27	4	2	1	4	2	3	6	49
比率(%)	55.1	8.2	4.1	2.0	8.2	4.1	6.1	12.2	100.0

表11-29 1㎡あたり土地費

	自己 所有 地	10 万円 以下	1.1 ～ 2.0	2.1 ～ 3.0	3.1 以 上	不 明	計
件	24	7	6	1	2	9	49
比率(%)	49.0	14.3	12.2	2.0	4.1	18.4	100.0

表11-30 借地費（一時金）

	持 地	10以 万円 下	11 ～ 20	21 ～ 30	31 ～ 40	41 ～ 50	51 以 上	不 明	計
件	36	4	—	—	1	—	1	7	49
比率(%)	73.5	8.2	—	—	2.0	—	2.0	14.3	100.0

表11-31 1㎡あたり借地費

	持 地	1,000 以下	1,001 ～ 2,000	2,001 ～ 3,000	3,001 ～ 4,000	4,001 ～ 5,000	5,001 ～ 6,000	6,001 ～ 7,000	7,001 ～ 8,000	8,001 ～ 9,000	9,001 ～ 10,000	10,001 以上	不明	計
件	32	2	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	13	49
比率(%)	65.3	4.1	2.0	2.0	—	—	—	—	—	—	—	—	26.5	100.0

表11-32 建物の建築費（設備費含む）又は購入費

	100 万円 以下	101 ～ 250	251 ～ 400	401 ～ 550	551 ～ 700	701 ～ 850	851 ～ 1,000	1,001 ～ 1,500	1,501 ～ 2,000	2,001 ～ 2,500	2,501 ～ 3,000	3,001 ～ 3,500	3,501 ～ 4,000	4,001 ～ 4,500	4,501 ～ 5,000	5,001 ～ 5,500	5,501 ～ 6,000	6,001 ～ 6,500	6,501 ～ 7,000	7,001 ～ 7,500	7,501 ～ 8,000	8,001 ～ 8,500	8,501 ～ 9,000	9,001 ～ 9,500	9,501 ～ 10,000	10,001 以上	不明	計
件	—	6	7	9	8	3	2	3	11	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	49
比率(%)	—	12.2	14.3	18.4	16.3	6.1	4.1	6.1	22.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0

表 11-33 1㎡あたり建築費

	0.5 万以 円下	0.6 } 1.0	1.1 } 1.5	1.6 } 2.0	2.1 }	不 明	計
件	2	6	14	11	2	14	49
比率(%)	4.1	12.2	28.6	22.5	4.1	28.6	100.0

- (4) 家賃収入 1ヶ月および年間の家賃収入の分布をみると、月額では6～10万円がほぼ30%、11～15万円および16～20万円が20%と大半を占める。26～30万円の、第2ピークは、2棟経営のケースと思われる(表11-34)。

年収では不明が多いが、50～100万円が約1/3を占め、101～150、151～200万円がそれぞれ1/5となっている。不明の少い月額データ×12と照合すると、72～240万円の市に大部分がふくまれ、ピークは100～120万円/年程度にあるとみられる(表11-35)。

1㎡当りの家賃については、上記のデーターから概算すると300円/㎡/月前後となる。

一方、6帖、4.5帖、3帖間の家賃についての回答件数および豊中市貸家組合における新規供給時の相場との関係を次表<参考>に示した。これからいえることは、老朽化した木質アパートの家賃は相場家賃より低くなっていることがわかる。1㎡当りでは500円以上となっているが、上の300円/㎡とのちがいは、空損料の算入、管理人室など、非収益部分の有無の差によって、いまだ少し縮小するものと考えてよい。

表 11-34 1棟当月あたり家賃収入

	5以 万 円下	6 } 10	11 } 15	16 } 20	21 } 25	26 } 30	31 } 35	36 } 40	40 以上	不 明	計
件	—	4	9	10	3	6	—	2	1	4	49
比率(%)	—	8.2	18.4	20.4	6.1	12.2	—	4.1	2.0	—	100.0

表 11-35 1棟当り年間家賃収入

	50 万以 円下	51 } 100	101 } 150	151 } 200	201 } 250	251 } 300	301 } 350	351 } 400	401 以上	不 明	計
件	—	4	9	8	5	5	2	4	1	11	49
比率(%)	—	8.2	18.4	16.3	10.2	10.2	4.1	8.2	2.0	22.4	100.0

<参考> 相場家賃との比較表(1973年)

6帖間	6,000 円未満	6,000 } 6,999	7,000 } 7,999	8,000 } 8,999	9,000 } 9,999	10,000 } 10,999	11,000 } 12,000	計
のべ床面積 1㎡換算	466円 /㎡未 満	467 } 544	545 } 622	623 } 699	700 } 777	778 } 854	855 } 932	
件	—	5	5	4	4	1	—	19

4.5 帖間	5,000 円未満	5,000 } 5,999	6,000 } 6,999	7,000 } 7,999	8,000 } 8,999	9,000 } 9,999	10,000 以上	計
のべ床面積 1㎡換算	518円 /㎡未 満	519 } 622	623 } 724	725 } 829	830 } 932	933 } 1,035	1,036 以上	
件	—	4	8	7	6	2	—	27

3 帖間	4,000 円未満	4,000 } 4,999	5,000 } 5,999	6,000 } 6,999	7,000 } 7,999	計
のべ床面積 1㎡換算	622円 /㎡	622 } 775	776 } 931	932 } 1,086	1,087 } 1,242	
件	—	3	3	3	—	9

- 注： 1) 豊中市貸家貸室組合ヒアリングによる相場家賃
2) 新設または新設同様で駅から10分程度にあるアパートの家賃(だいたいの目安を示すもの)
3) のべ床面積はタタミ部分の面積×1.3倍として算定した
4) 枠内は豊中市貸家組合ヒアリングによる相場家賃の幅

(4) 年間必要経費

住宅経営の必要経費としては、(償却費)、借地の場合の地代、修繕費、管理費、税金損害保険料(空屋損失料)などがある。

- ① 借入金の返済額 70%がなしである。これには、全部自己資金および償却済の場合がある(表11-36)。返済額では50万円未満と300～500万円が各々2件づつある。
- ② 借地地代 多いもので9～10万円/年程度である(表11-37)。1㎡当りの年間地代は200～400円/㎡前後にとどまり、現在の地価から資本還元するなら、極端に低いといえよう(表11-38)。
- ③ 修繕費 主に11～20千円/年を前後に40万円まで分布している(表11-39)。家賃収入に対する比率では主に10～15%程度に分布しているが、20～30%に及んでいるものも少なくない(表11-40)。修繕費には毎年定常的に支出されるものと、間歇的に支出されるものがあるが、この調査の範囲では区別できない。
- ④ 管理費 経営者が自己管理している場合と、他人に依頼している場合とでことなろうが、年間5万円以下が3分の1以上、のこりは月1万円の前後に分布していると推論できる(表11-41および11-42)。
- ⑤ 税金 内容が複雑であり、正確なデータは得られないが、5%前後が多数を占めるようである(表11-43および11-44)。
- ⑥ 保険金 2～3万円/年が多く、収入に対して2～3%といったところである(表11-45および11-46)。

以上をふくめた年間総必要経費では、10～90万円にまでひろく分散している。トータルとしての「必要経費」は、必ずしも上記の各経費の積算として理解されているわけではなく、回答者による判断自体にもかなりバラつきがあったものと思われる(表11-47)。

この調査結果から想定される標準的な経営モデルで、年間家賃収入はすでに述べたように100～120万円と考えられるが、年間必要経費も同様にして想定を試みると、修繕費15万円、管理費12万円、税金6万円、保険金3万円で、36万円になり、これだけで家賃収入の30～36%とやや高い数値となる。ここでとくに修

繕費の高いことが注目される。

以上の概算には借入金の返済や建物の償却積立および空室補償をふくんでいない。借入金の返済はすでに終わっているものが大部分であるから省略するとしても、のこる64～70%前後が、建物および土地をふくめた償却積み立てと、利潤にどう配分されているかを理解するのは、この段階では困難である。専門層ではおそらくかなりの部分が生計費にまわされていることが考えられること、および地価や建築費の値上りからみると、近代的な企業経営としての償却積み立てや、現実に建てかえ資金の準備が出来ているとは考えられない。

表11-36 年間借入金返済額

	0 円	25 以 万下	26 } 50	51 } 100	101 } 200	201 } 300	301 } 500	501 }	不 明	計
件	35	1	1	—	—	—	2	—	10	49
比率(%)	71.4	2.0	2.0	—	—	—	4.1	—	20.4	100.0

表11-37 年間地代

	必 要し	3 以 万 円 下	3.1 } 6.0	6.1 } 9.0	9.1 } 12.0	12.1 以上	不 明	計
件	29	1	1	1	5	5	7	49
比率(%)	59.2	2.0	2.0	2.0	10.2	10.2	14.3	100.0

表11-38 年間1㎡あたり地代

	必 要し	1 円 } 200	201 } 400	401 } 600	601 } 800	801 } 1,000	1,001 以上	不 明	計
件	12	2	7	—	2	—	—	26	49
比率(%)	24.5	4.1	14.3	—	4.1	—	—	53.6	100.0

表11-39 1棟当り年間修繕費

	10 以 万 円 下	11 } 万 20 円	21 } 30	31 } 40	41 } 50	51 } 100	101 } 200	201 }	不 明	計
件	9	14	6	5	1	2	1	1	10	49
比率(%)	18.4	28.6	12.2	10.2	2.0	4.1	2.0	2.0	20.4	100.0

表11-40 家賃収入に対する修繕費の比率

	5.0 下 % 以	5.1 } 10.0	10.1 } 15.0	15.1 } 20.0	20.1 } 30.0	30.1 以上	不 明	計
件	5	13	6	5	4	3	13	49
比率(%)	10.2	26.2	12.2	10.2	8.2	6.1	26.5	100.0

表11-41 1棟当り年間管理費

	5以 万円下	6 ～ 10	11 ～ 20	21 ～ 30	31 ～ 40	41 以上	不 明	計
件	17	6	10	5	3	—	8	49
比率(%)	34.7	12.2	20.4	10.2	6.1	—	16.3	100.0

表11-42 1棟当り家賃収入に対する管理費の比率

	0 ～ 5.1 10.0	5.1 ～ 10.1 15.0	10.1 ～ 15.1 20.0	15.1 ～ 20.1 25.0	20.1 ～ 25.1 30.0	25.1 ～ 30.1 以上	30.1 以上	不 明	計
件	20	11	3	1	—	—	—	14	49
比率(%)	40.8	22.4	6.1	2.0	—	—	—	28.6	100.0

表11-43 1棟当り年間税金

	5以 万円下	6～ 万円10	11 ～ 15	16 ～ 20	21 ～ 25	26 ～ 30	31 ～	不 明	計
件	6	8	7	—	—	4	1	23	49
比率(%)	12.2	16.3	14.3	—	—	8.2	2.0	46.9	100.0

表11-44 家賃収入に対する税金の比率

	25以 %下	2.6 ～ 5.0	5.1 ～ 7.5	7.6 ～ 10.0	10.1 以上	不 明	計
件	4	8	6	5	3	23	49
比率(%)	8.2	16.3	12.2	10.2	6.1	46.9	100.0

表11-45 年間保険金

	1以 万円下	1.1 ～ 2.0	2.1 ～ 3.0	3.1 ～ 4.0	4.1 ～ 5.0	5.1 以上	不 明	計
件	3	7	10	7	2	7	13	49
比率(%)	6.1	14.3	20.4	14.3	4.1	14.3		100.0

表 11-46 家賃収入に対する保険金の比率

	0.1% ～ 2.5	2.6 ～ 5.0	5.1 ～ 7.5	7.6 ～ 10.0	10.1 以上	不 明 又 し	計
件	23	5	2	1	2	16	49
比率(%)	46.9	10.2	4.1	2.0	4.1	32.7	100.0

表 11-47 年間総必要経費

	10以 万円下	11 ～ 30	31 ～ 50	51 ～ 70	71 ～ 90	91 ～ 110	111 以上	不 明	計
件	—	8	4	4	6	2	3	22	49
比率(%)	—	16.3	8.2	8.2	12.2	4.1	6.1	44.9	100.0

4. 貸家経営に対する経営者の評価と将来志向

(1) 必要経費のかかり方について

総収入に占める必要経費の割合を72年1年間についてみると、21～30%が18%で最も多い。ついで11～20%が12%、51%以上が12%となっているが、半分以上が必要経費となる例が多いことはアパート経営のメンテナンス費用が大きいのことを示している(ただし不明45%)(表11-48)。必要経費のかかり具合に対して、経営者の判断をきくと(表11-49)半数が「普通このくらい必要だ」とこたえている。「かかりすぎる」および「もっと必要だがかけていない」はそれぞれ20.4%となっている。

「かかりすぎる」について、経費の種類を多項目選択できくと(表11-50)、やはり「修繕費」の回答率が22%で最も多く、建物の老朽化に応じた結果がでている。

「もっと必要だがかけていない」について、その理由を多項目選択の回答率でみると(表11-51)、大多数が「期待した利益がえられないから」とこたえており、この種のアパート経営が現在では投資の対象として、必ずしも適当ではないということを物語っている。

表 11-48 総収入に対する必要経費の比率

	10以 %下	11 ～ 20	21 ～ 30	31 ～ 40	41 ～ 50	51 以上	不 明	計
件	—	6	9	5	1	6	22	49
比率(%)	—	12.2	18.4	10.2	2.0	12.2	44.9	100.0

表 11-49 必要経費の判断

	普通の必要 なくだ	かかる かり すぎ	もだ な つが い と か 必 け 要 て	不 明	計
件	23	10	10	6	49
比率(%)	46.9	20.4	20.4	12.2	100.0

表 11-50 かかりすぎると考える必要経費について (M・A)

	税金	借の入 返金済	地 代	修 繕 費	管 理 費	そ の 他	不 明	計
件	4	1	1	11	2	—	6	25
回答率(%)	8.2	2.0	2.0	22.4	4.1	—	12.2	51.0

表 11-51 もっと必要だがかけていない理由 (M・A)

	資 金 が な い	期 待 え ら れ な い 利	と く に な し	そ の 他	不 明	計
件	—	8	2	—	—	10
回答率(%)	—	16.3	4.1	—	—	20.4

(2) アパートの空屋の発生について

調査時点で、アパートの空室をかかえているものは40%、空室のないものが57%で、空室のあるアパートの方が多い(表11-52)。

空室数についてみると、1および2戸がそれぞれ14.3%、3戸が6.1%で、1～3戸に集中している。これからみて、平均空室率は10%弱と思われる。空屋の生じ具合をみると(表11-53)、「よくある」が20%、「ときどきある」57%で、空室の生じ方はかなり頻繁なものとみられる。

空室が生じる原因を多項目選択でみると(表11-54)、「駅から遠いから」および「その他」がそれぞれ20%で最も多く、とくに後者の場合は、居住者の転動やすみかえによる移転ののち、空室のままで存在するケースの多いことがうかがわれる。「とくになし」が16%で次に多くなっている。これは、空室が生じて、そのことが直接的に経営状態に影響しない経営者か、もしくは今後の経営について拡大や建てかえなどの条件がととのっていない経営者が回答しているものと考えられる。「住戸規模が狭いから」と回答しているものは14%、「老朽しているから」および「環境が悪いから」と回答しているものがそれぞれ12%となっており、現在のアパートの水準に対応する需要階層が相対的に減少していること、老朽が著しく居住性能が低下していること、および航空機騒音や日照不良などが需要に変化をもたらししていることがうかがわれる。

表 11-52 調査時のアパート空室状況

	空室なし	空 室 あ り							不明	計
		小計	1戸	2	3	4	5	6以上		
件	28	20	7	7	3	2	1	—	1	49
比率(%)	57.1	40.8	14.3	14.3	6.1	4.1	2.0	—	2.0	100.0

表 11-53 近年のアパートの空室発生状況

	なし	ときある	よくあ	不明	計
件	11	28	10	—	49
比率(%)	22.4	57.1	20.4	—	100.0

表 11-54 空屋が生じる原因について (M・A)

	家賃が高い	老朽化している	住だ戸から規模小	設備が整っていないから	環境が悪い	駅から遠い	駐車場がない	とくになし	わからない	その他	不明	計
件	1	6	7	2	6	10	3	8	3	10	—	56
回答率(%)	2.0	12.2	14.3	4.1	12.2	20.4	6.1	16.3	6.1	20.4	—	114.3

* 「その他」の理由として「居住者が退去したため」という回答が多かった。

(3) 家賃について (相場家賃との関係)

相場に比べて家賃を高くしているか、低くしているかの判断をきくと(表 11-55)、57%と多数が「低くしている」と回答している。経営者の意識として家賃をあげたいが、それができない事をものがたっている。

「低くしている」ものについて、その理由を多項目選択の回答率でみると(表 11-56)、「老朽化しているから」および「駅から遠いから」がそれぞれ32%で、この2つの理由で60%以上を占めている。

表 11-55 相場と比較した家賃について

	低くしている	相場なみ	高くしている	不明	計
件	28	21	—	—	49
比率(%)	57.1	42.9	—	—	100.0

表 11-56 家賃を低くしている理由 (M・A)

	老朽から いい	住い 戸から 狭	設 備不 十分	環 境悪 い	駅か ら遠 い	入 居者 いな	と くにな し	そ の 他	不 明	計
件	9	4	2	2	9	1	5	4	—	36
回答率(%)	32.1	14.3	7.1	7.1	32.1	3.6	17.9	14.3	—	128.6

(4) 回転率について

1棟あたり年間の居住者回転率をみると(表11-57)、幅広く分布している。不明11件をのぞいた平均は30～39%の間に存在するから平均居住年数は、おおよそ3年弱となる。0～30%が30%、30～60%が37%、60%以上10%である。地域的差異は特にみられない(表11-58)。

表 11-57 年間回転率

	0% ～ 9	10% ～ 19	20% ～ 29	30% ～ 39	40% ～ 49	50% ～ 59	60% ～ 69	70% 以上	不 明	計
件	5	6	4	8	4	6	1	4	11	49
%	10.2	12.2	8.2	16.3	8.2	12.2	2.0	8.2	22.4	100.0

表 11-58 地区別年間回転率

回転率 地 域		0% ～ 29	30% ～ 59	60% 以上	不 明	計
東西町 幸町	件	10	15	3	6	34.0
	%	29.0	44.1	8.8	17.6	100.0
栄町 大島町 千成町 大黒町	件	4	4	2	5	15.0
	%	26.7	26.7	13.3	33.3	100.0

(5) 経営者による評価

現在の経営状態の評価は大半が「ふつうである」と答えている(表11-59)。「もとがとれる年数(注)」としては、5～10年の間に有効回答のうち45%をしめ(表11-60)、60年代前半に建設されたアパートは、現在ではその大半が初期投資の償却を終っていると考えられる。

注) 「もとがとれる」の意味には、多くの場合、持地の地代相当分がみこまれていない。

表 11-59 経営状態の評価

	う ま く い る	ふ あ つ う で	う ま く い ない	わ い か ら な	そ の 他	不 明	計
件	5	32	5	1	2	4	49
比率(%)	10.2	65.3	10.2	2.0	4.1	8.2	100.0

表 11-60 もとがとれる年数

	3 年 以 内	5 年 以 内	7 年 以 内	10 年 以 内	15 年 以 内	16 年 以 上	も れ な い と	わ い か ら な	不 明	計
件	1	4	13	7	6	2	1	8	7	49
比率(%)	2.0	8.2	26.5	14.3	12.2	4.1	2.0	16.3	14.3	100.0

(6) 将来指向（建てかえ指向）

アパートの「たてかえを予定している」経営者は12%、「たてかえたいが問題が多い」が27%である（表11-61）。「たてかえを考えていない」が59%で大半であるが、たてかえ意向をもっているものが合わせて約40%もあり、現状の経営の打開を望んでいる層が少なくないと考えられる。たてかえ予定のアパートでは、RCまたは鉄骨造のアパートを望んでいる（表11-62）。

たてかえの具体性をたてかえ予定の時期できくと、「3年以内」とこたえたものが2/6例、10年以内とこたえたものが3/6例となっている（表11-63）。

「たてかえたいが問題が多い」ものについて理由をきいてみると（表11-64）、「現住者の立退きがむずかしい」が8/19例でもっとも多い。「資金のメドがたたない」が次に多く5/19例で、経営利益が償却のために積み立てられず、現実には生活費に費やされていることがうかがわれる。「借地だから」が3/19で少ないが、借地であることがたてかえを阻害する条件になっていることが理解される。

「敷地が狭いから」はわずか2/19で、現アパートの敷地規模は経営者にとって必ずしもせまいと意識されていない。

「たてかえを考えていない」ものについて、今後の意向についてきいてみると（表11-65）、25/29例が「このままつづける」であるが、「このままつづける」場合でも現経営アパートの空室対策などの点で改善を考えているものが10/25例あり、現ストックへのメンテナンスの努力がうかがわれる（表11-66）。

また、現アパートの住宅経営以外の他用途の転換を考えているものはほとんどない。

表 11-61 アパートの建てかえ予定について

	予 定 し て い る	建 て か え た い が 問 題 多 い	考 え て い な い	不 明	計
件	6	13	29	1	49
比率(%)	12.2	26.5	59.1	2.0	100.0

表 11-62 建て替え予定アパートの型

	木 造 ア パ ー ト	文 化 住 宅	鉄 筋 鉄 骨 ア パ ー ト	そ の 他	不 明	計
件	—	1	4	1	—	6

表 11-63 建て替え予定時期

	3 年 以 内	5 年 以 内	10 年 以 内	不 明	計
件	2	1	3	－	6

表 11-64 建て替えたいが建て替えられない理由 (M・A)

	資し 金た のた 見ず 通	現策 入難 居し 者い 対	敷 地 狭 い	借 地 だ か ら	そ の 他	不 明	計
件	5	8	2	3	1	－	19(13)

表 11-65 アパートの建て替えを考えていない場合の今後の意向

	こ け の ま ま 続	店 所 に か 事 務	貸 地 に す る	更 レ 地 又 は ジ ハ ガ	土 売 却 ・ 建 物	そ の 他	不 明	計
件	25	－	－	1	1	1	1	29

表 11-66 このまま続ける場合の経営の改善について

	考 え て な い	考 え て い る	不 明	計
件	15	10	－	25

(6) 自由意見欄まとめ(インタビュー調査の結果をふくむ)

A氏(東町、専業、1棟14戸)

「30年間アパート経営やってきて、いいかげんあきた。」

B氏(島江町、専業、3棟28戸)

「約10年間文化住宅を経営(ガレージも少々)してきたが、これからの経営は苦しくなる一方であると思う。何故なら修繕費、建築費が高騰しても、それに見合う家賃の値上げは要求できないように思います。居住権うんぬんというやかましい物権より、ガレージのような経営のやりやすい方がこれからは適していると思われます。」

C氏(幸町、専業、2棟13戸)

「①現在は建築材料が高くて老朽してもどうする事もできません。」

②アパート経営も今までの営業であって、これからの仕事でないと考えます。あらゆる点で不利であります。

③老朽したアパートをもっている者に限っては、そのままの姿に建築させてほしい。建ぺい率をきびしく適用されると何のために建て替えるかという事になる。修理工費ばかりを莫大に使っても償却（20年の）にする道しか現在手がない。」

D氏（西町、専業、1棟32戸）

「土地の異常な言語を絶する値上り、用地皆無で両手をもがれたダルマ（ダルマは自然に起上るが）よりまだ悪し。発展拡張はゆめ物語になりました。」

E氏（幸町、専業、1棟22戸）

「終戦後民間アパートは、長い間住宅難に対して直接、間接的に尽してきた筈であるが現在の政府には、このアパート経営者等に報いる方策はない。」

F氏（西町、専業、2棟66戸）

「①建て替える場合、高層化する方が効率がよい。土地さえあれば、それを担保に金が借りられるので、方々にある土地一ヶ所にまとめて高層化する事を考えている。しかし、日照権問題があるので成りゆきを見守っているところ。現在ではアパート経営よりガレージ経営の方がもうけがよい。」

G氏（西町、専業、1棟17戸）

「現在アパート経営は収益性を考えたら割に合わない。資産として土地・家屋がある事は強みである。」

H氏（栄町、兼業1棟23戸）

- ①現在ある木造建築物を融資及び補助金を出して、不燃に建て替えること
- ②将来の木造建築を規制する事
- ③現状では庄内地区だけでなく、あらゆる地区で1日、1日スラム化していくだろう。」

I氏（大島町、兼業、3棟43戸）

「文化住宅は、地価高騰により採算的に不利であり、マンション化したいと思います。貸家→アパート→文化住宅→マンションと変化してきましたが、庶民の住宅としてマンションは高すぎます。又、庶民の気風にあいません。文化住宅は税制面で保護育成する事が必要であります。」

J氏（西町、専業、2棟17戸）

「物価にスライドさせて家賃あげたい。空港に接しているので騒音がひどく、今後の経営に不安を感じている。」

K氏（大島町、兼業、1棟25戸）

「アパート経営も大々的に行なうのはよいが、小規模のものでは管理費、税金、修理のため減価償却どころでない。ガレージにでも建て替えたいが入居者対策がむずかしい。これ以上アパート経営を続ける気はない。」

5. ま と め

以上の分析を要約すると次のごとくである。

- ① 経営規模では、半数が1棟経営であり、かつ専業も半数あることからみて、近代的な住宅経営というよりは、生計費確保又は資産保全型の小零細経営が中心となっている。
- ② 家賃収入では、100～300万円に分布、大部分が100～150万円程度である。
- ③ 敷地の規模は250㎡前後のものが多く、建ぺい率では70%前後、容積率では150%程度を中心に分布していて、低層住宅地域としては限界的な密度にある。
- ④ 70%が持地であるが、のころ30%が借地であることは、経営の零細さをさらに示すものであろう。

- ⑤ 大半が、昭 35～40 年の間に建設されたもので、今日では建築後ほぼ 10 年を経過している。
- ⑥ 初期の開発投資は、土地自己所有の場合は、約 500 万円、土地購入をふくむ場合は 800 万円前後のものが多かったのではないかと推論できる。
- ⑦ ほとんどが、借入金の返済を終了している。しかし、減価償却の積み立てばできているかどうかは疑問であり、小零細経営では生業的な状態が続いているようである。
- ⑧ 調査時点での、年間家賃収入は 100～120 万円前後を中心に分布している。平均的な延床面積を 350 m^2 とすると 300/ m^2 /月であり、一般的な大阪都市圏の住宅家賃相場よりもかなり低い。
- ⑨ 年間必要経費では、修繕費の家賃収入に対するウェイトが 10～15 % とかなり高く、管理費は低い。しかし、借入金の返済は大半終わっているため、純収入率は家賃の伸び悩みにもかかわらず、いちはち維持されている。しかし、これが老朽化住宅市場における陳腐化一位置低下のなかで、建てかえなどの経営更新ができるポテンシャルを蓄積しているかという疑問である。

こんど、老朽化にともない修繕費が増大すると、収入に影響するからあるいは修繕が放置されるおそれがある。

- ⑩ 経営の評価についてみると、大半が「ふつうである」と回答している。しかし、一部では修繕費がかかりすぎることで、空室率が 10 % 前後に達していることなどの点で不満がみられた。空室率が高くなる原因としては、立地・住宅の老朽・せまさ・公害などの原因をあげている。これがまた家賃の相対的な低さにつながっている。
- ⑪ こんどの志向では、約 40 % の経営者が建てかえたいと希望しているが、具体的に考えているのは 12 % である。建てかえ希望としては、鉄骨中層アパートが志向されている。建てかえ希望があっても実現できない理由の第一に現居住者の立ち退きの問題、第二に資金が挙げられている。また、敷地のせまさも少くない影響力をもつと思われる。件数では多くないが、借地の場合の建てかえは地上権の更新をめぐる困難がこれにつけ加わることを意味している。

建てかえていない経営者の大半は、このまま続けるとしており、他目的の経営への転換など積極的な志向はほとんどみられない。

- ⑫ 庄内地区における民間アパート経営（ことに 1 室アパート）は、建築後 10 年たったいま経営をめぐる条件は、住宅の老朽化と修繕費の増加、航空機騒音による公害の激化、居住者家族の成長による住みかえなどによる空室の増加などで、次第に低下している。しかし借入金の返済がほぼ終り、小零細な生業の経営によって、住宅経営は曲りなりにも維持されているのが現状である。この経営条件の低下が、さらに進行するとなれば、こうした小零細経営といえどもその維持条件がおびやかされると予想され、ひいては、住宅・居住地環境のいっそうの悪化につながると考えられる。

一方、建てかえ経営更新のポテンシャルは、一部にみられるが、大半は消極的な現状維持を志向している。敷地・資金・立地からみて比較的条件のととのった場合は、一部で建てかえが進行することが考えられる。

第 4 節 非戦災貸家の経営要求

1. はじめに

大阪市における住宅総数は 78 万戸で、この中に占める戦前民間貸家（以下「戦前貸家」という）は 12 万戸となっており、15 % 強である（昭和 43 年住宅統計調査）。戦前貸家は、物理的な耐用年数から言ってもそれをはるかにこえているので、家屋の老朽化、居住環境の悪化などにより、居住機能の低下が著しいため、誰がみても建てかえや大規模な再開発が必要であると考えられる。

しかし、戦前貸家の立地条件は地理的にも都心に近接し、交通条件もよい。また、面積的にも一定の規模を

もっている。そのため個別的な建てかえや修理をやるよりも、都市再開発のプログラムの中で面的にクリアランスを行なう方が合理的であるという側面をもっている。

「都市再開発法」は、第3条2項によって、上のような地域を対象地とすることを明確にした。更に、権利変換の方式を定めることによって民間資本の都市再開発への進出を法的に明らかにした。

本稿では、戦前貸家経営者が、以上のような事情を背景としながらどのように発展しようとしているのかを考察したい。そのために、まず、戦前貸家経営の歴史をマクロにながめて全体的な傾向と問題点をさぐり、更に若干のケーススタディから具体的な特徴をいくつか指摘したい。

2. 貸家経営のメカニズム

戦前貸家経営の歴史をみるには、まず第1に、戦前における貸家経営の成立条件を明らかにし、第2に、経営開始後の経営運動の展開の中で、その局面局面の矛盾点を明らかにしてそれがどのように展開されてきているのかを歴史的に考察しなければならない。

第1の問題に関しては、開始時の貸家経営の状況、経営開始の動機、資金の出所、土地・建物の取得方法等が相互にどのような関係にあるのかを明らかにする必要がある。

第2の問題に関しては、経営開始後の経営に対する経営者の評価を出発点とした図11-76のようなプロセスを考えることができる。たとえば、戦前貸家の場合、経営に対する評価として収益性が悪いというデメリットがあれば、運動の展開方向には2つの道が考えられる。その1つは、たてかえ等を行って増収をはかる方向や、空地にRCアパートを建てて収益をカバーする方向など、新たな経営条件の選択を行なう道であり、他の道は、資金、土地等の不足から対策なしの放任を行ない、そのまま経営を継続せざるを得ないという方向である。前者は右への運動のサイクルであり後者は左への運動のサイクルである。

しかし、低利潤というデメリットの解決の方向としては、貸しビルやガレージの経営へと運動していくこともあるわけで、この場合は貸家経営とは異った運動の展開が発生する。このような問題に対しては、貸家経営の運動のサイクルから、こうした新たな運動のサイクルへの転化の条件を明らかにする必要がある。

貸家経営の運動の展開の中では居住者の動向も経営のポリシーを決定する重要な要素である。居住者の動向についても居住機能の評価を出発点とした図11-77のような住要求発展のプロセスが考えられる。たとえば、戦前貸家では経営的には低利潤であるが居住者の評価は低家賃というメリットであり、居住者がこの家賃の水準を何とかして維持しようとするれば、現在の住宅市場の関係から定住する方向へと進まざるを得ない。また、老朽化などの居住環境の悪化というデメリットに対しては、資金がなければ脱出することもできずに放任して定住せざるを得ない方向や、あるいは、資金の余裕があれば新たな居住機能を選択し、すみかえるという方向があろう。第2の問題については、以上のような2つの運動を統一的にとらえる必要がある。

3. 戦前貸家とその経営者の一般的状況

(1) 戦前の状況

1941年の大阪市住宅調査統計表によれば、大阪市の住宅総数は約61万戸で、そのうち持家9%、借家89%、給与住宅が2%となっている。当時は圧倒的な貸家市場であった。

貸家については1940年に調査が行なわれている（「本市における貸家の状況」）。これによると、住宅の形式では95%が長屋建である。敷地坪数の分布は表11-67にみる通り、8~10坪が最も多い。1戸建当り平均坪数の分布の地域的特徴では西成区が12.81坪で最も大きい。

家主の貸家所有戸数は5~9戸が最も多い。しかし、これらの家主の所有する貸家は全貸家のわずか4%

にすぎない。200戸以上の家主は、家主数では前者の10分の1であるが、貸家数のシェアは凡そ6倍に達している。家主の平均所有戸数は34戸となっているから、100戸以上の規模になるとかなり大きな地主層であるといえる（表11-68、11-69）。

これらは、資本主義の発展に伴って労働人口が都市に圧倒的に集中してきたことを背景とするものであった。しかし、戦時体制へ移行するに従って、貸家の新築はブレーキをかけられたように減少していった。このブレーキは1939年の地代家賃統制令である。同上の調査において、新築の意志のある者はわずか4%でありほとんどがその意志を失っている。その理由には、第1に「材料高きため」（28%）、第2に「建築材料入手困難のため」（21%）、第3に「資金不足のため」（19%）となっているが、これらは、統制令によって地代・家賃の恣意的な増収が困難となった結果からあらわれているものとみることができる。

1941年の家主の数は、40年における平均貸家所有戸数34戸から推測すると、16,000人位いたものと考えられるが、これらの家主は総じて上のような理由から経営困難になっていったものとみられる。

(2) 戦後の状況

戦災による貸家への被害は約30万戸の消失としてあらわれた。1948年の住宅調査結果では約24万戸に激減している。

被害の大きかった地域は、東区、西区、南区などの環状線内部、及び、臨海部の大正区、港区などである。これらの地域は表11-67にみるように、敷地がいずれも10坪未満のものが多く、1戸当りの平均でも全体の平均を下回っているから、戦災によって失われた貸家は敷地規模の小さい密集地域のものに多かったといえる。

「家賃実態調査」（1950年：物価庁）では、敷地の平均坪数は16.8坪と出ているが、これは上のような事情を反映したものだろう。

戦後の貸家経営は、一層困難な方向へ進んで行ったと思われる。1963年住宅統計調査によれば、1戸建・長屋建の持家で敷地が借地であるものについて、敷地取得時期が戦前の持家は、23%あるが、1戸建・長屋建は戦前ではほとんど貸家であったわけであるから、戦後に至って家主が貸家を売却したために持家となっている部分が相当含まれていると考えられる（表11-70）。

更に、同形式の持家で敷地が所有地であるものについてみると、敷地が最も多く所有地化していく時期は終戦～1950年の間である。この間の住宅の建築時期も戦前が圧倒的に多い。このことは戦前貸家の家主が貸家を売却するだけでなく敷地をも売却して行ったことを示すものである。この傾向は1951年以降もかなり強く続いていることがうかがわれる（表11-71）。

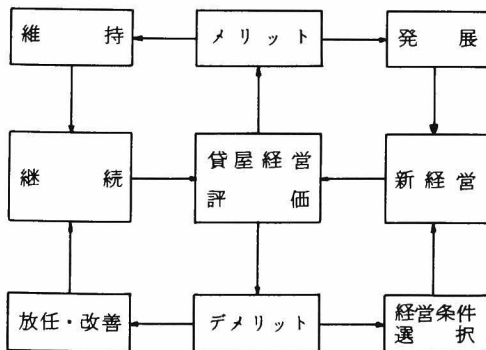


図11-76 経営発展のプロセス

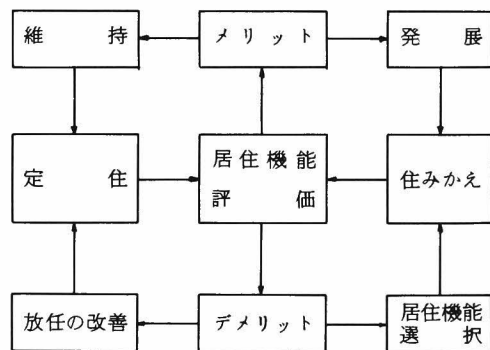


図11-77 住要求発展のプロセス

表 11-67 地域別敷地坪数別戸数

(1940 年「木市における貸家の状況」)

敷地規模 地域	総 数	6 坪 未 満	6 ~ 8	8 ~ 10	10 ~ 12	12 ~ 14	14 ~ 16	16 ~ 18	18 ~ 20	20 坪 以 上	1 戸当 平 均
総 数	6,750 100.0 (%)	311 4.6	1,180 17.5	1,258 18.6	1,047 15.5	1,159 17.2	751 11.1	389 5.8	225 3.3	430 6.4	11.43
北	450 100.0	39 8.7	54 12.0	68 15.1	64 14.2	79 17.6	49 10.9	25 5.6	26 5.8	46 10.2	12.09
此 花	450 100.0	19 4.2	65 14.4	86 19.1	77 17.1	105 23.3	46 10.2	19 4.2	11 2.4	22 4.9	11.17
東	450 100.0	29 6.4	128 28.4	76 16.9	65 14.4	48 10.7	41 9.1	18 4.0	20 4.4	25 5.6	10.55
西	450 100.0	29 6.4	80 17.8	97 21.6	65 14.4	64 14.2	59 13.1	28 6.2	17 3.8	11 2.4	10.80
港	450 100.0	12 2.7	99 22.0	67 14.9	58 12.9	80 17.8	64 14.2	34 7.6	12 2.7	24 5.3	11.38
大 正	450 100.0	49 10.9	70 15.6	60 13.3	79 17.6	88 19.6	33 7.3	34 7.6	15 3.3	22 4.9	11.27
天王寺	450 100.0	9 2.0	105 23.3	78 17.3	52 11.6	79 17.6	35 7.8	23 5.1	13 2.9	56 12.4	12.17
南	450 100.0	55 12.2	94 20.9	67 14.9	44 9.8	88 19.6	47 10.4	25 5.6	7 1.6	23 5.1	10.64
浪 速	450 100.0	21 4.7	110 24.4	87 19.3	72 16.0	75 16.7	45 10.0	17 3.8	9 2.0	14 3.1	10.33
西 淀 川	450 100.0	14 3.1	95 21.1	73 16.2	60 13.3	98 21.8	67 14.9	18 4.0	20 4.4	5 1.1	10.93
東 淀 川	450 100.0	16 3.6	86 19.1	96 21.3	70 15.6	48 10.7	48 10.7	27 6.0	14 3.1	45 10.0	11.67
東 成	450 100.0	17 3.8	37 8.2	88 19.6	78 17.3	108 24.0	56 12.4	33 7.3	11 2.4	22 4.9	11.68
旭	450 100.0	2 0.4	35 7.8	95 21.1	91 20.2	76 16.9	98 21.8	24 5.3	15 3.3	10 2.2	11.84
住 吉	450 100.0	—	65 14.4	91 20.2	79 17.6	66 14.7	49 10.9	53 11.8	14 3.1	33 7.3	12.16
西 成	450 100.0	—	57 12.7	129 28.7	93 20.7	57 12.7	14 3.1	11 2.4	17 3.8	72 16.0	12.81

表 11-68 所有戸数別家主数
(同上)

所有戸数 規 模	家 主 数 (人)	比 率 (%)
総 数	1,944	100.0
1 戸	47	2.4
2 "	86	4.4
5 戸未満	173	8.9
10 "	385	19.8
15 "	256	13.1
25 "	320	16.4
50 "	320	16.4
100 "	213	10.9
200 "	99	5.1
200 戸以上	45	2.3

表 11-69 家主大小別貸家数
(同上)

所有戸数 規 模	貸 家 数 (戸)	比 率 (%)
総 数	66,111	100.0
1 戸	47	0.1
2 "	172	0.3
5 戸未満	619	0.9
10 "	2,665	4.0
15 "	3,031	4.6
25 "	6,026	9.1
50 "	10,038	16.5
100 "	14,254	21.6
200 "	13,258	20.1
200 戸以上	15,101	22.8

表 11-70 1戸建長屋建持家 敷地の取得の時期別・住宅の建築時期

(昭和 38 年住宅統計調査)

住宅建築時期 敷地取得時期	総 数	終戦前	終 戦 時 ～S25年	S26～30	S31～35	S 36	S 37	S 38	不 詳
総 数	113,000 100.0	50,500 44.7	22,800 20.2	18,700 16.5	16,200 14.3	1,800 1.6	1,900 1.7	990 0.9	70 0.1
終 戦 前	26,000 100.0	24,000 92.3	800 3.1	440 1.7	410 1.6	160 0.6	130 0.5	130 0.5	—
終 戦 前 ～ S 25 年	33,300 100.0	12,000 36.0	18,400 55.3	1,400 4.2	950 2.9	240 0.7	240 0.7	110 0.3	40 0.1
S 26 ～ 30	24,600 100.0	6,800 27.6	2,000 8.1	14,600 59.3	870 3.5	110 0.4	130 0.5	130 0.5	—
S 31 ～ 35	22,000 100.0	5,500 25.0	1,200 5.5	1,700 7.7	13,000 59.1	260 1.2	180 0.8	100 0.5	20 0.1
S 36	2,800 100.0	1,000 35.7	180 6.4	160 5.7	380 13.6	960 34.3	130 4.6	20 0.7	—
S 37	2,700 100.0	680 25.2	190 7.0	290 10.7	330 12.2	60 2.2	1,100 40.7	50 1.9	—
S 38	1,500 100.0	570 38.0	70 4.7	140 9.3	230 15.3	40 2.7	30 2.0	450 30.0	10 0.7
不 詳	10	—	10	—	—	—	—	—	—

表 11-71 所有地 1戸建長屋建持家 敷地取得の時期別・住宅の建築時期

(昭和 38 年住宅統計調査)

住宅建築時期 敷地取得時期	総 数	終戦前	終 戦 時 ～S25年	S26～30	S31～35	S 36	S 37	S 38	不 詳
総 数	140,000 100.0	65,400 46.7	24,600 17.6	24,600 17.6	17,700 12.6	3,200 2.3	2,700 1.9	1,500 1.1	110 —
終 戦 前	27,400 100.0	22,600 82.5	2,000 7.3	1,200 4.4	1,100 4.0	190 0.7	270 1.0	120 0.4	—
終 戦 時 ～ S 25 年	40,400 100.0	18,400 45.5	16,300 40.3	3,300 8.2	1,500 3.7	390 1.0	250 0.6	270 0.7	10 —
S 26 ～ 30	32,000 100.0	10,600 33.1	2,700 8.4	16,400 51.3	1,700 5.3	310 1.0	160 0.5	150 0.5	50 0.2
S 31 ～ 35	26,100 100.0	8,000 30.7	2,300 8.8	2,600 10.0	12,000 46.0	700 2.7	350 1.3	140 0.5	50 0.2
S 36	5,100 100.0	2,000 39.2	530 10.4	250 4.9	620 12.2	1,400 27.5	210 4.1	100 2.0	—
S 36	4,500 100.0	1,700 37.8	360 8.0	410 9.1	400 8.9	130 2.9	1,300 28.9	180 4.0	—
S 38	3,100 100.0	1,400 45.2	250 8.1	340 11.0	380 12.3	40 1.3	90 2.9	560 18.1	—
不 詳	1,300 100.0	720 55.4	230 17.7	190 14.6	60 4.6	30 2.3	20 1.5	10 0.8	—

表 11-72 1戸建長屋建持家 敷地取得および住宅建築の時期別1戸当り敷地規模

(同上資料より作成)(単位:㎡)

住宅建築時期 敷地取得時期	総 数	終戦前	終戦時 ~S25年	S26~30	S31~35	S 36	S 37	S 38	不 詳
所 有 地									
総 数	111.8	114.9	104.8	109.4	109.6	113.8	140.7	112.0	72.7
終 戦 前	175.0	172.4	165.0	183.3	218.2	211.1	206.7	110.8	—
終戦時~S 25 年	102.5	85.3	106.0	141.8	154.7	127.4	264.0	105.2	180.0
S 26 ~ 30	99.2	84.2	81.9	104.5	151.8	156.1	141.3	107.3	64.0
S 31 ~ 35	88.5	83.6	90.4	76.5	90.8	125.7	118.9	87.9	62.0
S 36	83.7	81.5	63.0	92.4	74.0	89.3	131.4	90.0	—
S 37	99.3	104.1	88.6	74.4	74.3	78.5	115.4	97.8	—
S 38	87.4	72.9	77.2	80.0	105.5	27.5	141.1	121.3	—
不 詳	59.8	64.2	40.4	50.5	71.7	36.7	180.0	380.0	—
借 地									
総 数	63.4	63.9	65.7	57.6	63.1	67.2	73.2	81.7	55.7
終 戦 前	73.3	70.1	118.5	73.6	133.2	89.4	125.4	80.8	—
終戦時~S 25 年	64.4	58.0	65.3	84.3	80.2	102.5	68.3	77.7	45.0
S 26 ~ 30	58.2	57.8	53.0	56.1	89.8	62.7	66.9	156.9	—
S 31 ~ 35	58.5	58.9	58.4	46.0	59.2	70.4	105.0	72.0	46.5
S 36	55.4	59.2	45.0	43.8	43.7	55.4	57.7	175.0	—
S 37	56.3	53.2	64.2	57.6	47.9	43.7	58.8	68.0	—
S 38	61.3	58.4	77.1	36.4	50.9	30.0	220.0	60.9	120.0
不 詳	43.0	—	43.0	—	—	—	—	—	—

このような借地の所有地化、貸家の持家化の中で起っている特徴は、敷地規模が持家一借地というタイプよりも持家一持地というタイプの方が大きいという傾向である(表11-72)。全体でも後者は前者の1.8倍となっている。

一方、家主の内部にも注目すべき変化が起っている。

戦前には、貸家経営のタイプとして、土地を借用してその上に貸家を建てて経営するのが多かったという指摘があり、これを「底無し家」と呼んでいた(「住宅復興」1955年)。戦後の調査でも敷地が自己所有の場合と借地にわけると、その比率は1950年でそれぞれ67.0%、33.0%となっており、約3分の1が「底無しの借家」であったわけである(「家賃実態調査」1950年:物価庁)。

ところが、52年になると、その比率はそれ

表 11-73 1戸建・長屋建民営借家敷地規模別分布

(昭和43年住宅統計調査)

敷 地 規 模	戸 数	比 率
1戸建・長屋建の住宅総数	163,900	100.0
50 ~ 50㎡未満	106,550	65.0
50 ~ 100 "	52,100	31.8
100 ~ 150 "	3,140	1.9
150 ~ 200 "	1,080	0.7
200 ~ 300 "	570	0.3
300 ~ 500 "	290	0.2
500 ~ 700 "	90	0.1
700 ~ 1,000 "	20	—
1,000 ~ 1,500 "	10	—
1,500㎡以上	20	—
不 詳	40	—
敷 地 面 積	7,728,360㎡	
1住宅あたりの敷地面積	47㎡	

それ 54.5%、45.5% となり、借地の比重が相対的に高くなっている（「家賃家主実態調査」1952年：建設省）。このたとは、おそらく家主が経営上の困難打開のため、自己所有地の貸家を土地付きで居住者に売り渡したことに原因があるとみられる。

戦前貸家がこのように持家化し、また、その敷地が持地化して行ったその原因には、戦争直後の、①戦災、疎開による貸家の滅失、②資材払底、高価格による新築の阻止、③地代・家賃統制令による増収不能、④ジャップ勧告に基く財産税の賦課、固定資産税の強化による土地・家屋の売買等が挙げられようが、全体的にはこのような事業を背景に貸家経営のうまみを失っていく時期であるということができよう。

(3) 現在の状況

1963年には戦前貸家は約 15 万戸で 48 年の貸家総数 24 万戸から 9 万戸の減少をもたらした。更に、68年には 12 万戸となり、戦争直後の貸家ストックの半分にまで減少した。減少の原因には、火災やとりこわしといった外的な条件によることもあり得て当然といえるが、同時に前でみたような貸家経営の内部の運動の変化による減少があったことが推察される。

ここでは、68年の住宅統計調査の資料を中心に、現在の住宅市場の中で戦前貸家がどのような位置にあるのかを明らかにしたい。

戦前貸家の平均敷地面積に、16.8坪＝55.4㎡を用いれば、大阪市内に占める敷地の総計は約 690 ha となる。これは、一戸建・長屋建借家の敷地面積の総計 773 ha のほぼ 9 割を占める面積である。

また、1戸当りの敷地面積でも、戦前貸家は全体平均の 47㎡を上回っていることがわかる（表 11-73）。

1住宅あたりの畳数をみると、戦前貸家は戦後の貸家よりもずっと広い。専用住宅でもそのことがうかがわれる。とくに専用住宅で設備専用となると、平均よりもほぼ 3 帖大きくなっている（表 11-74）。

ただ、専用住宅で設備専用と共用の別による畳数の差では、戦前貸家における格差が最も著しい。設備専用は共用の約 2.4 倍の畳数である。

以上のように戦前貸家は、敷地規模においても畳数においても他の貸家よりもずっと水準が高いが、経営的側面、即ち家賃収入からみれば大きな問題点をもっていることがわかる。

戦前貸家では、専用住宅で 300 円未満が 67% 以上もあり、平均で 246 円であるのに対し、戦後の貸家、とくに 1956 年以降では戦前の 2.3～3.2 倍の家賃になっている。

併用住宅においてもその差は著しい。戦前ではその 5 割以上が 300 円未満で平均も 377 円である。これに対して、56 年以降の貸家は 2.2～2.6 倍の家賃収入をあげていることがわかる（表 11-75）。

戦後になって家主のどのような階層が貸家や土地を売り渡していったのかは明らかではないが、65年の調

表 11-74 借家 専用・併用別
建築の時期別 1 住宅畳数

（昭和 43 年住宅統計調査）

	建 築 の 時 期	戸 数	1 住宅あたり畳数
専用	設 備 専 用 総 数	216,590	12.77
	終 戦 前	85,000	15.65
	終戦時～昭和 30 年	19,140	11.50
	S 31～35	30,770	10.55
	S 36～40	60,560	10.62
	S 41～43.9	21,090	11.74
	不 詳	40	—
	設 備 共 用 総 数	146,560	5.83
	終 戦 前	20,210	6.61
	終戦時～昭和 30 年	30,410	5.79
	S 31～35	43,980	5.59
	S 36～40	47,560	5.74
	S 41～43.9	4,380	6.01
	不 詳	30	—
併用	総 数	43,330	14.78
	終 戦 前	19,870	16.60
	終戦時～昭和 30 年	8,360	13.46
	S 31～35	5,330	12.87
	S 36～40	6,850	12.84
	S 41～43.9	2,820	14.20
	不 詳	10	—

（注）専用は民営借家のみ

表 11-75 建築の時期 1 層あたり家賃別借家数

(昭和 43 年住宅統計調査)

	借家数	0	1 ～ 99	100 ～ 199	200 ～ 299	300 ～ 399	400 ～ 499	500 ～ 599	600 ～ 699	700 ～ 799	800 ～ 899	900 ～ 999	1000 ～ 1099	1100 ～ 1199	1200 ～ 1299	1300 ～ 1499	1500 以上	不詳	1 層 あたり 家賃
総数	511080 1000	19590 3.8	30160 5.9	68660 13.4	48910 9.6	34700 6.8	25120 4.9	26590 5.2	35380 6.9	34290 6.7	41300 8.1	22510 4.4	45290 8.9	27220 5.3	17830 3.5	16790 3.3	16630 3.3	120	491
専 用 住 宅	467750 1000	14780 3.2	29090 6.2	63700 13.6	43450 9.3	31200 6.7	22660 4.8	23990 5.1	33060 7.1	32680 7.0	39540 8.5	21500 4.6	43600 9.3	25920 5.5	16830 3.6	15270 3.3	10490 2.2	70	479
終 戦 前	112670 1000	3990 3.5	11270 10.0	36480 32.4	24540 21.8	8810 7.8	4970 4.4	3870 3.4	3620 3.2	3310 2.9	3640 3.2	1320 1.2	2970 2.6	1690 1.5	830 0.7	850 0.8	450 0.4	30	246
終戦時～S 30 年	78990 1000	3520 4.5	13230 18.7	11120 14.1	5090 6.4	3650 4.6	3190 4.0	3470 4.4	4200 5.3	4270 5.4	5590 7.1	3490 4.4	7130 9.3	4550 5.8	2470 3.1	2230 2.8	1620 2.1	20	387
S 31 ～ 35	104780 1000	2680 2.6	2210 2.1	10490 10.0	7490 7.1	6770 6.5	4740 4.5	6070 5.8	8750 8.4	7460 7.1	10790 10.3	6010 5.7	13600 13.0	7730 7.4	4890 4.7	3490 3.3	1620 1.5	10	563
S 36 ～ 40	134840 1000	3390 2.5	1700 1.3	4760 3.5	5360 4.0	9720 7.2	6820 5.1	8860 6.6	13470 10.0	14620 10.8	16050 11.9	8160 6.1	15080 11.2	9630 7.1	6600 4.9	6570 4.9	4060 3.0	10	666
S 41 ～ 43.9	36390 1000	1200 3.3	660 1.8	850 2.3	980 2.7	2240 6.2	2950 8.1	1630 4.5	3020 8.3	3020 8.3	3460 9.5	2520 6.9	4640 12.8	2290 6.3	2030 5.6	2160 5.9	2730 7.5	10	776
不 詳	90	-	-	20	10	10				-	10		-	20			10	-	
併 用 住 宅	43330 1000	4820 11.1	1070 2.5	4950 11.4	5450 12.6	3510 8.1	2460 5.7	2700 6.2	2320 5.4	1620 3.7	1760 4.1	1010 2.3	1690 3.9	1300 3.0	1000 2.3	1500 3.5	6140 14.2	50	588
終 戦 前	19870 1000	1200 6.0	580 2.9	4200 21.2	4600 23.2	2470 12.4	1540 7.8	1200 6.0	880 4.4	540 2.7	410 2.1	300 1.5	300 1.5	310 1.6	220 1.1	230 1.2	870 4.4	30	377
終戦時～S 30 年	8360 1000	1510 18.1	320 3.8	400 4.8	450 5.4	560 6.7	440 5.3	470 5.6	380 4.6	330 4.0	490 5.9	220 2.6	430 5.1	350 4.2	180 2.2	290 3.5	1540 18.4	10	698
S 31 ～ 35	5330 1000	750 14.1	110 2.1	130 2.4	150 2.8	250 4.7	230 4.3	350 6.6	500 9.4	210 3.9	260 4.9	120 2.3	390 7.3	240 2.8	150 2.8	280 5.3	1210 22.7	-	816
S 36 ～ 40	6950 1000	900 12.9	50 0.7	160 2.3	210 3.0	180 2.6	200 2.9	570 8.2	450 6.5	460 6.6	450 6.5	240 3.5	430 6.2	250 3.6	250 3.6	480 6.9	1680 24.2	-	871
S 41 ～ 43.9	2820 1000	460 16.3	10 0.4	70 2.5	50 1.8	50 1.8	60 2.1	100 3.5	120 4.3	80 2.8	140 5.0	140 5.0	140 5.0	160 5.7	200 7.1	230 8.2	830 29.4	-	995
不 詳	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	

(下段は多)

表 11-76 借家、主世帯の世帯主の従業上の地位建築の時期別住宅数分布 (同 上)

建築の時期 従業上の地位	総 数	終 戦 前	終戦時 昭和 30 年	昭和 31 ～ 35 年	昭和 36 ～ 40 年	昭和 41 ～ 43 年 9 月	不 詳
総 数	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %
自 営 業 主	16.6	25.8	15.8	11.8	12.1	17.0	33.0
雇 用 者	77.5	65.2	78.3	83.3	83.6	78.9	66.6
無 職	5.9	9.0	5.9	4.8	4.4	4.1	-

表 11-77 借家、主世帯の世帯主の従業上の地位、世帯の収入階級(月収)建築の時期別住宅数 (同 上)

	総 数	終 戦 前	終戦時 昭和 30 年	昭和 31 ～ 35 年	昭和 36 ～ 40 年	昭和 41 ～ 43 年 9 月	不 詳
総 数	511080	132540	87350	110110	141790	39210	90
自 営 業 主	84760	34160	13770	13040	17110	6650	30
雇 用 者	396070 (100.0)	86410 (100.0)	68400 (100.0)	91740 (100.0)	118510 (100.0)	30950 (100.0)	60
20,000 円未満	8970 (2.3)	2870 (3.3)	1810 (2.6)	1940 (2.1)	2120 (1.8)	230 (0.7)	
20,000 円～40,000 円未満	95690 (24.2)	18500 (21.4)	16250 (23.8)	23510 (25.6)	31670 (26.7)	5740 (18.5)	20
40,000 円～60,000 円 "	159060 (40.2)	30700 (35.5)	25840 (37.8)	36800 (40.1)	53060 (44.8)	12650 (40.9)	10
60,000 円～80,000 円 "	75230 (19.0)	16920 (19.6)	12890 (18.8)	17650 (19.2)	21120 (17.8)	6640 (21.5)	10
80,000 円～ 10 万円 "	29600 (7.5)	8110 (9.4)	5710 (8.3)	6550 (7.1)	6320 (5.3)	2900 (9.4)	10
10 万円～ 12 万円 "	13130 (3.3)	4370 (5.1)	2790 (4.1)	2640 (2.9)	2200 (1.9)	1120 (3.6)	
12 万円～ 14 万円 "	5530 (1.4)	1870 (2.2)	1250 (1.8)	1070 (1.2)	730 (0.6)	600 (1.9)	10
～ 14 万円以上	8140 (2.1)	2960 (3.4)	1740 (2.5)	1410 (1.5)	1040 (0.9)	990 (3.2)	
無 職	30260	11960	5190	5320	6170	1610	

(カッコ内は多)

査にみられるような零細家主層は、収益の面からみても、他に収入源を見い出していない限り貸家経営を維持できない状態が一般的に存在しているものとみられる。

戦前貸家にはどのような階層が住んでいるのだろうか。表 11-76 にみられるように自営業がほぼ 4 分の 1 あることと、無職が約 1 割あることが特徴であろう。

雇用者についての収入階層をみると、全貸家の中で比較的多様な分布をなしている。4 万～6 万円未満がどの貸家でも最も多い階層であるが、戦前貸家では平均よりも 5 % 低い。また、2 万～4 万円未満は 4 万～6 万円未満について多い階層であるが、ここでも戦前貸家は平均を 3 % ほど下回っている。全体的には多様な階層が居住しているが幾分か階層が上の居住者が多いように思われる（表 11-77）。

以上にみてきたように、戦後の戦前貸家経営は貸家の市場の中でそのストック量を大きく減少させていく過程にあった。それは貸家経営の基本的論理がすでに崩れ去っているために起ったといっていだろう。

現在の地価形成のメカニズムからいって、家主の立場からすれば、戦前貸家への再投資を考えるよりも、それらが除去された更地としての価値を期待する方向が増々強くなるものと考えられるが、居住者の立場からすれば、戦前貸家のメリット（低家賃、住宅規模大、交通利便など）を維持しようとする傾向、及び現在の住宅市場の中でこれらのメリットをみたく住宅がないという傾向などから居住者の移転が生じにくいいため、一定の膠着状態が起っているのではないだろうか。

4. 戦前貸家経営者の実態

経営者の実態調査は、大阪府貸家組合連合会所属府下警察管区単位貸家組合役員名簿（1941 年）をもとに、28 例について行なわれた。その内訳は、東淀川区 4、西淀川区 9、都島区 1、福島区 6、浪速区 1、生野区 2、住吉区 4、西宮市 1、合計 28 である。尚、調査施行時は本年 3 月である。

(1) 貸家経営の規模

① 貸家所有戸数

まず、戦前貸家の所有戸数をみると、40 戸以下が圧倒的に多く、28 例中 26 例に達している。10 戸以下でも 10 例で 3 分の 1 強を占めているから、全体的に小規模であるといえることができる。しかし、41 戸以上 2 例あり、そのうちの 1 例は 50 戸、他の 1 例は約 100 戸となっており、中には戦前の規模に近いものもあるということもできよう。

戦後に貸家を新築している例は、28 例中 13 例あり、ほぼ半数が新築している。その規模は、10 戸以下で 2 例、他は 90 戸まで広く分布しているが、戦前貸家所有規模と比較して大き目になっている点に注目される（表 11-78）。

② 敷地規模

貸家敷地は持地が多く、敷地全部を借地しているものはない。ただ、敷地の一部を借地しているものが 28 例中 5 例ある。

借地面積は、100 m^2 ほどで、大きいもので 330 m^2 （1 例）である。

貸家敷地面積は、500 m^2 未満が 5 例、500 ～ 100 m^2 未満が 0、100 ～ 200 m^2 未満が 6 例、200 ～ 300 m^2 未満が 6 例、300 m^2 以上が 2 例という分布になっている（不明は 9）。

表 11-78 戦前貸家所有戸数別新築貸家所有戸数

新築 戦前	0 戸	1 ～ 5	6 ～ 10	11 ～ 15	16 ～ 20	21 ～ 25	26 ～ 30	31 ～ 40	41 戸 以上	合計
0 ～ 5 戸	2			1	1		1			5
6 ～ 10	2	1					1	1		5
11 ～ 15	1	1								2
16 ～ 20	3				1					4
21 ～ 25	2								1	3
26 ～ 30	2								2	4
31 ～ 40	2								1	3
41 戸以上	1				1					2
合 計	15	2	0	1	3	0	2	1	4	28

地貸しを行なっているものは、28例中19例で多くを占めている。その面積は、大きいもので5haに達しているものもある。貸地は主として宅地、工場、事務所などに使われている。

更に、空地をもっているものでは、28例中6例(不明7)で、面積1000㎡～3300㎡が多く、6600㎡というものが1例ある。

(2) 経営者の職業・年齢

① 職 業

戦前貸家経営者は、貸家経営を専業としているだろうか。この調査の結果では、貸家経営専業はわずか2例にすぎない。しかし、専業といっても実際は娘が会社員として生活を支えていたり、臨時に内職として借家幹旋業をするなど、貸家経営としては極めて不安定な状態におかれている。

また、土地をもつものは、これを賃貸しているが(28例中12例)、「土地があるから貸している」というもので積極的な経営意欲をもっているわけではない。貸ビルを建てたり、駐車場として経営しているのはわずか2例となっている。最も多いのは、公務員・会社員と兼業したり、商店・会社の経営を行なっている例(14例)である。

初代貸家経営者の職業との関係を見ると、現経営者28例中18例までが、初代は農業をやっていた。とくにこの傾向は不動産業のみを行なっている経営者に著しく、これは市街化が進むにつれて農地を宅地や工場用地に貸していったものであると思われる。現在、商店・会社経営をやっているもののうち4例は初代からその経営をやっており、副業として貸家経営を始めたものであろう(表11-79)。

戦後の新築貸家の所有傾向にも専業度の差が現われている(表11-80)。貸家経営のみでは貸家を新築していない。これは、戦前貸家からの収益が少なく経営を拡大するような資金の余裕をもち得ないという側面が強いからである。公務員・会社員では、

新築しているものが3例あるがいずれも20戸以下で、老後の生活保障を考えた経営という傾向が強い。商店・会社経営では半数の5例が新築しているが、その規模は比較的大きい。不動産経営のみでも半数(6例)が新築している。しかし、その規模は大小様々である。

② 年 齢

次に、経営者の年齢分布を見ると、まず全体として高齢化が目立つ。最も多いのは50歳台であるが(7例)、50歳以上ということになると、28例中20例(不明2)に達する。

年齢別に戦後の貸家新築の動向をみたものが表11-81であるが、40歳以下では新築しているものは6例中5例で経営の拡大に対して積極的である。高齢層でも新築している部分があるが、これらの殆んどは、経営自体は息子にまかせ、実質的には自らは経営にタッチしていないものであろう。

現在の経営者は、何代目の経営者であろうか。(表11-82)。28例中4例が初代、17例が2代目、7例が3代目以上であり、

表11-79 初代貸家経営者職業別現在貸家経営者職業

現在 初代	貸家経営 のみ	不動産業 のみ	不動産業		合 計
			公務員 会社員	商店・ 会社経営	
貸家経営		1			1
農 業	1	10	5	2	18
商店・会社経営	1	1		4	6
不 明				3	3
合 計	2	12	5	9	28

表11-80 職業別新築貸家所有戸数

職 業 新築戸数	貸家経営 のみ	不動産業 のみ	不動産業		合 計
			公務員 会社員	商店・ 会社経営	
0 戸	2	6	2	5	15
1 ～ 5		1	1		2
6 ～ 10					0
11 ～ 15			1		1
16 ～ 20		1	1		2
21 ～ 25				1	1
26 ～ 30		1		1	2
31 ～ 40		1			1
41 戸以上		2		2	4
合 計	2	12	5	9	28

2代目が大半を占めている。初代はすでに70歳以上であり、2代目は50歳～79歳、3代目以上は40歳代にそれぞれ多い。

経営世代別に戦後の貸家新築の動向をみると、初代では戦後の新築がなく、2代目では17例中8例、3代目以上では7例中5例が新築している。従って初代は戦前貸家を維持しているだけであるが、2代目、3代目以上では、先代から戦前貸家を受けついでそれを維持しているものと、さらに、戦後にアパート、文化住宅などを建てているものとにわかれる(表11-83)。

(3) 貸家経営における収益

① 総収入では、表11-84にみる通り多様な分布をしているが、ただ、1500万円以上の2例は、他例とかなり異質な内容をもっている。即ち、不動産経営に積極的であり、貸ビル、駐車場などからの収入が大部分を占めている部分である。

総収入に対する貸家経営の収入の占める割合では、20～50%が11例で大半を占める(表11-84)。戦前貸家の収入の占める割合は表11-85に示されるが、40%以下が17例で大部分を占めているが、10%未満で9例ある。これら2つの表を比較してみると、総収入400万円未満では、貸家経営収入の割合は戦前貸家経営収入の割合と同じである。このことは、400万円未満では新築貸家は持っていないことを示している。しかし、400万円以上になると、貸家経営収入の割合は高いが、戦前貸家経営収入の割合は低い。これは、400万円以上の層になると、新築貸家を持ち、しかもこれからの収入が貸家経営収入の大部分を占めるということを示しているものである。

表11-81 貸家経営者年齢別新築戸数

新築戸数 年齢	0戸	1～5	6～10	11～15	16～20	21～25	26～30	31～40	41戸以上	合計
80歳以上	2				1					3
79～70	4	1							1	6
69～60	2						1		1	4
59～50	4			1	1			1		7
49～40	1	1			1				2	5
39歳以下							1			1
不明	2									2
合計	15	2	0	1	3	0	2	1	4	28

表11-82 経営世代別経営者年齢

年齢 世代	80歳以上	79～70	69～60	59～50	49～40	39歳以下	不明	合計
初代	2	1					1	4
2代目		5	3	5	2	1	1	17
3代目以上	1	1	1	1	3			7
合計	3	7	4	6	5	1	2	28

表11-83 経営世代別新築貸家所有戸数

新築戸数 経営世代	0戸	1～5	6～10	11～15	16～20	21～25	26～30	35～40	41戸以上	合計
初代	4									4
2代目	9	1		1	1		1		4	17
3代目以上	2	1			2		1	1		7
合計	15	2	0	1	3	0	2	1	4	28

表11-84 総収入に占める貸家経営収入の割合

貸家経営収入 割合 総収入	10%未満	10～20	20～30	30～40	40～50	50～60	60～80	80～100	不明	合計
0～100万円未満				1						1
100～200							1	1		2
200～400	1			1	2					4
400～600			1		1			1		3
600～800	1		2		1					4
800～1,000	1					1	1	1		4
1,000～1,500										0
1,500万円以上			1	1						2
不明									8	8
合計	3	0	4	3	4	1	2	3	8	28

② 家賃の決め方

家賃の決め方は、戦前貸家については28例のうち、「統制令にみあわせて決める」が8例、「家賃相場をもとにして決める」が9例、「固定資産税の上昇にみあわせて決める」が7例、「自分で計算して決める」が2例、「毎年一率にあげる」が1例、「借家人との話し合いで決める」が1例であるが、全体的には、「統制令にみあわせて決める」、「家賃相場をもとにして決める」、「固定資産税の上昇にみあわせて決める」

表 11-85 総収入に占める戦前貸家経営収入の割合

戦前貸家経営 収入割合	10% 未満	10～ 20	20～ 30	30～ 40	40～ 50	50～ 60	60～ 80	80～ 100	不明	合計
総収入										
0～100 万円未満				1						1
100～200							1	1		2
200～400	1			2	1					4
400～600	2		1							3
600～800	3		1							4
800～1,000	1	2	1							4
1,000～1,500										0
1,500万円 以上	2									2
不 明									8	8
合 計	9	2	3	3	1	0	1	1	8	28

の3つのタイプが抽出されるように考えられる。しかし、家賃決定のプロセスは複雑なようで、「家賃相場をもとにして決める」ものでは、一応は「統制令や固定資産税を考慮する」や、「統制令にみあわせて決める」ものでも、「統制令にみあわせて決めるが、家賃相場も考慮する」などの意見が出されている。

また、「以前は統制令にみあわせて決めていたが、現在は相場をもとに決めている」ものが多数みられるが、統制額と相場との開きが大きく、より高額な家賃相場を採用するようになっている傾向を示している。

新築貸家の場合は「相場をもとにして決める」が5例、「業者に依頼して決める」が5例、「自分で計算して決める」が1例(不明12)であり、全体として「相場」と「業者に依頼」が多いようである。

5. 戦前貸家経営者の動向

(1) 貸家経営開始の動機

まず、初代における経営開始の動機では、農業をやっていたが、附近が市街地化されていくにつれ、農地を転用して貸家経営を始めたものが28例中18例で大部分を占めている。その他には、他の経営をやっていたかわり、市街化されて来たので所有地に貸家をたてるとか、あるいは土地を借り入れたり買い入れたりするなどして貸家の経営を始めている。これらの動機は、「収入をふやしたかった」や、「老後の生活保障」、「子供の養育費のため」などであり、戦前の貸家事情をよく反映している(とくに1939年の統制令以前)。

現在の経営の経営開始の動機では、「親の代から経営をしていたから」が圧倒的に多く、28例中23例である。その他には、「市街化されて農業ができなくなったから」や「老後の生活保障のため」などがある。

現在の経営者が貸家を新築した動機は、「土地を所有していたから」が9例で、土地の有無が第一義の要因となっているものが多い。

(2) 敷地・建物の取得方法

戦前貸家の初代経営者の前身は、ほとんど農家であったから、貸家の敷地も田畑や以前の持地が多い(24例)。しかし、初代の経営者でも借地しているものが1例、購入しているものが3例ある。建物は、1例のみ一部建売式のものを買っているものがあるが、他は全て自費で建設したものである。

現在の経営者の敷地取得方法は、親からの相続が28例中26例、貸家を新築するときに購入したものが1例、借り入れたものが1例となっている。建物も親からの相続が圧倒的である。新築の貸家では、建売式のものを買った例はみられない。

(3) 貸家経営上の主要な変化とその要因

①戦前と現在の経営規模及びその変化の要因

まず、現在の戦前貸家の経営規模と戦前における経営規模とを比較すると、全体的には規模が縮小しているといえることができる（表11-86）。戦前では、41戸以上が11例あるのに対し、現在ではわずか2例にすぎない。しかも、戦前では100戸以上が6例もある。

これまでに戦前貸家経営の規模に全く変化がなかったものが8例あるが、その中でとくに20戸以下の経営者で6例目とめられる。他は、ほとんど戦災、強制疎開、シャップ勧告に基く財産税や固定資産税の強化などによる売却等により、貸家や土地を失っている。

戦災による貸家の滅失をうけているものは10例あり、中には戦前の経営戸数40～50戸のうち、10～20戸も焼失したり、あるいは、450戸も焼失して現在6戸しか残っていないというものもある。

強制疎開による滅失をうけたものは3例で比較的少ない。

戦災について、経営者に深刻な打撃をあたえたのは、シャップ勧告に基く財産税である。この中で、経営者が土地を売ったり、あるいは貸家を売却する現象が広汎に生じている。これによって直接の打撃をうけなかった例があるが、その理由は、一時財産の名義を親類にしていたためというごくまれなケースのみである。多くはこのために大きな規模縮小を余儀なくされている。

他には、相続税を支払うために土地を処分したり、貸家を売るなどの例や、兄弟などの身内に分けてやっているものもある。

現在の戦前貸家の経営規模別にいくつかの例をみていくと、5戸以下の階層で変化しているのが1例あるが、これは文化住宅にたてかえたための変化で、このような例はこの1例をみるのみである。

6～10戸の階層では、戦前規模100戸以上から大幅に縮小しているものが2例あるが、その理由は1つは戦災による焼失である。この経営者は戦前は5万坪ほどの土地を所有していたが、のちの財産税のために1万5000坪を処分している。このように、土地をもつものはこうして当時の困難を切りぬけたものと思われる。他の1つは戦災、財産税、相続税等で貸家を100戸以上も失っている。戦前は120戸の経営であった。

11～15戸の階層で変化のないものが1例あるが、これは財産税のときに居住者に売ろうとしたが、買ってくれなかったという例である。

16～20戸の階層では大きく規模を縮小しているのが1例あるが、これも戦災や財産税の影響である。この例では親類の貸家を90戸ほど委託管理を行っており、この調査では唯一のケースである。

21～25戸の階層で戦前の規模100～150戸から21戸まで減っている例があるが、これは戦災による焼失が半分、他は財産税による減少と売却である。ここで注目されることは、この売却は借家人が買いたいという申し出を行なっていることである。しかし、この場合、売却したのは家屋のみで土地は手放していない。

26～30戸の階層では、戦前規模45戸が戦災で15戸焼失した例がある。また、この例は、財産税のときは土地と家を担保にして、税金を払い終ってからまたとりもどすということをやっている。

31～40戸の階層においては戦前規模100戸以上から大きく縮小している例が2つある。1例は戦前の200戸ほどから財産税を払うため借家人に土地つきで売却して減少したものであり、他の1例は250戸から戦災、財産税によって200戸以上も失ったものである。

41戸以上をみると変化のない例があるが、この例は現在も100戸以上の戦前貸家を所有している。経営者

表11-86 現経営規模別戦前経営規模分布

戦前 現在	合計	0 10戸	11～ 20	21～ 30	31～ 40	41～ 50	51～ 100	101戸 以上	不明
合 計	28	3	7	1	3	1	4	6	3
0～5戸	5	(3)	1						1
6～10	5		3					2	
11～15	2		(1)						1
16～20	4		(2)		1		1		
21～25	3				1		1	1	
26～30	4			(1)	1	1			
30～40	3						1	2	1
41戸以上	2						1	(1)	

()内は変化なしの家主数

は西宮市に自宅をもち、貸家に対しては経営上の意欲は持っていない。財産税では 1000 坪の土地を処分している。

②戦後における貸家経営への指向とその要因

戦前貸家経営者が戦後に貸家を新築している例は 28 例中 13 例で、ほぼ半分を占めている。その種類では、文化住宅のみを新築しているものが 3 例、長屋建貸家、文化住宅と長屋建貸家がそれぞれ 2 例ずつ、他は 1 戸建のみ、木造アパートのみ、RC アパートのみ、文化住宅と木造アパート、文化住宅と RC アパート、1 戸建と文化住宅が各々 1 例ずつある。

まず、文化住宅のみを新築している場合をみると、1968 年に 30 戸建設しているのが 11 例ある。この例では、戦前の長屋建を 15 戸ほど建てかえ、文化住宅にしている。文化住宅を建てた理由としては、この附近では低収入階層が多く、RC アパートにしても入居者が少ないこと、あるいは長屋建のときは又貸しされるなどの経験を考慮し、はっきり区分した文化住宅がよいことなどをあげている。更にこの経営者は土地所有の規模が大きい（貸地のみで 5ha）。

長屋建のみを建てている例のうち 1 つは、終戦直後に 34 戸建設している。これらは店舗付き家賃の増収をはかっており、平均家賃が 1 万 4 千円でかなり高い。

文化住宅と長屋建を建設している例は、61 年に文化住宅 48 戸、長屋建 46 戸を建設しているものと、60 年に長屋建を 50 戸、65 年に文化住宅を 10 戸建設しているものがある。前者は、管理人をおくなど、36 年頃は意欲的に貸家を建設したことがうかがわれる。後者でも文化住宅を建てるために土地を購入するなどわりに積極的な面をもっている。

RC アパートで経営を拡大した例では、69 年に 3 階建 1 棟 22 戸を建設し、更に 70 年 3 月で 32 戸を建築中であった。RC アパート建設の動機としては、駅前拡張の際、敷地 500 坪の木造アパートがとりこわれ、補償金として 9 千万をうけていることがあげられよう。このうちの 2 千万で RC アパートを建設しているが、アパートの立ち退きには 1 人当たり 65 万円を支払うなど、専門的側面をもっている。

また、戦後経営の拡大を行っていない例が 15 例もある。これには、居住者の借家権、借地権が強いため思うように改築できないというものや統制のため家賃の増収ができないというものから、貸家経営が収入源としては絶対的にも相対的にも重みを失い、会社経営（たとえば繊維業）の方が主の仕事に変化して来ているなどの理由があげられよう。

6. 戦前貸家経営者の将来動向

(1) 居住者の動向

戦前貸家の動向を考える場合、戦後の木造アパートなどのように明確な契約期間をもたないために、居住者の動向が重要なカギになる。

まず、客観的な居住事情をみてみよう（表 11-87）。住戸面積、家賃のいずれにおいても他の貸家よりずっと有利である。また、戦前貸家の立地条件のよさからの通勤の利便、日常生活の利便等もすぐれていると思われるから、家屋の老朽度を除けば居住条件は比較的よい。

こうしたことを背景に、居住者の一般的傾向として第 1 に居住年数が長く定着性が極めて強いということである。調査対象経営者所有の戦前貸家 640 戸のうち、戦後居住者が入れかわったのは、わずかに 30 戸ほどにすぎない。しかし今日の住宅事情の中で、戦前貸家からすみかえ

表 11-87 戦前貸家の居住事情

	調査対象戦前民間貸家の平均	地代家賃統制対象外の民間貸家	
		普通建	アパート
1 戸当 住戸面積	45.1 m^2	28.4	12.3
1 戸当 家賃	3,657 円	8,867	5,713
1 m^2 当 家賃	81.1 円/ m^2	345	522

注) 地代家賃統制対象外民間貸家については昭和 42 年「地代・家賃」

るということは、必然的に広さ、家賃などのメリットを失い、条件が悪化するために、居住者のすみかえが生じにくいという側面に注目すべきであろう。

また、定着性が強いということは、借家人による借家権の売買が行なわれているということにも示されている。これは、経営者の話しによれば「借家人が出るとき、入居者を紹介し、権利金 10 万～20 万のうち、この辺の慣例で 8 割をもっていく」とか「100 万円位で借家権を売り渡しているらしい」といったもので、戦前貸家経営者と居住者の関係をよく表わしているものとして注目される。

居住者の階層では、「1 万円以上の家賃なら楽に払える」とか「月収 15～16 万円」の階層から、「労務者、大工、左官などが多い」や「1 万円の家賃では払えそうにない」階層など多様である。

また、居住年数が長いことから、世帯の高齢化が進んでおり、老夫婦や老人単身世帯など、あるいは、2 世代、3 世代にわたって住んでいる世帯が多い。

(2) 戦前貸家の維持・管理問題

次に、維持・管理の状態についてみよう。この問題は、先の居住者の動向と共に、経営者の将来動向に大きな影響を与えている重要な要素である。

まず、戦前貸家の経過年数をみたものが表 11-88 であるが、殆んどが 30 年以上経過しており、60 年以上もたっているのが 121 戸もある。木造住宅の耐用年数 30 年といわれるが、これらは市街地内にあり、振動などによるショックで建物のいたみはかなり激しいとみられる。

建物の修理は誰が行なっているだろうか。大半の経営者はその能力を全くもたないものや、現在の家賃収入からでは採算が合わないといった理由から、居住者に「勝手にやらせている」ものが多い。一部では「屋根のふきかえを半分負担」するものもあるが、極めて曖昧な形で処理されている。これらは「以前（戦前）は修理をしたが、今はやりたくてもやらない」とか、「文化住宅なら修理するが、長屋は全くやらない」という経営者の意見に端的に示されている。

家賃の徴収においても管理人をおいてやっているものは少ない。経営者自身や家族のものが行なう例が殆んどである。「前は管理人を雇っていたが、今は片手間に自分がやる」という様に変化しているものもある。

このように、建物の維持・管理も居住者が行なうようになっているが、こうした要因が居住者の定着性にも大きく影響しているものとみられる。

(3) 経営者の土地利用価値観

戦前貸家の敷地の立地条件の良さからくる地価に対する経営者の期待は小さくない。それは、「さら地なら 25～35 万円／坪だろうが、建物があるのでその 4 分の 1～2 分の 1 になるだろう」ということからみて、「自然と建物がつぶれるのを待つ」など空地になることを待つ考え方が支配的であることに示される。積極的な経営者には、「端の家が空いたのでそこだけこわした」という例もみられる。また、「4～5 軒に 100 万円ずつ立退き金を払って追い出し、さら地にして売った」という例が 1 例みられた。

借家人が自宅や工場をたてている貸地は、貸家よりなお、自由になる可能性が少ないと思われるが、土地面積が大きいものが一定のまとまりをもっているだけに、土地所有者として都市内での土地供給者となるポテンシャルは情勢からみて高いといえるだろう。

(4) 経営者の将来計画

それでは経営者は、どのような計画をたてているのであろうか。この調査で実際に貸家の建てかえて居住

表 11-88 戦前貸家の経過年数

経過年数	建設時期	戸数
20 年以上～30 年未満	S 15～S 25	4 戸
30～40	S 5～S 15	190
40～50	T 9～S 5	152
50～60	M 43～T 9	117
60～70	M 33～M 43	81
70～80	M 23～M 33	0
80～90	M 13～M 23	40

注) 合計は不明を除く 合計 584 戸
S:昭和, T:大正, M:明治

者と交渉している例が 28 例中 3 例あったが、1 例だけ文化住宅にたてかえられている。この例では、15 戸のうち、5 戸が立ち退き料 30 万円で移転し、空いた家を建築中の仮住まいにして順次たてかえ、15 戸を 4 棟 30 戸の文化住宅にしている。また、旧貸家の居住者世帯に対しては「保証金無し、3 年間家賃半額」などの工夫を施し、高家賃化への不満に対するクッションにしている。他の 2 例は、「家賃が高くなる」、「狭くなる」、「建築中のすまいに困る」などの理由から計画が進展していない。おそらく大半はこのようケースであろう。事実、RC アパートをたてている例は、自宅跡や空地が多いことは、建てかえが極めて困難となっていることを示すものであろう。また、「RC アパートでは採算があいかどうか不安である」とか「立ち退き金のことを考えると建てかえても採算があわないのではないか」といった意見も出されている。

更に、公的機関や民間金融機関から融資を考えているものは全くない。

戦前貸家経営者は、現段階では積極的な計画を持っていないというのが一般的な傾向である。

7. ま と め

現在の住宅市場の中で戦前貸家のメリットは、政策的見地からみると、第 1 に家賃が安いこと、第 2 に立地条件がすぐれていること、第 3 に住戸面積が比較的大きいことなどであり、ディメリットとしては、住宅の老朽化が激しいことと同時に、設備共用のものも相当数あり、居住環境の悪化が著しいことである。

経営者の側からいえば、上のようなメリットをそのまま生かしつつ、資金を再投資してデメリットを改善するという積極的意欲や資金力がないため、経営を更に維持・発展させることは不可能であろう。これは現在の地価構造と、良好な立地条件からさら地としての地価を期待する経営者が圧倒的に多いことに端的に示されている。

こうした事情を更に複雑にしているもう 1 つの要因は、居住者の動向である。戦前貸家の居住者の居住年数は極めて長い。この要因には 2 つの側面が考えられる。1 つは、居住者が戦前貸家のメリットを維持しようとしているからであり、他の 1 つは、適切な公的住宅がないため、居住環境が悪化してもここから脱出できないからである。また、住宅の維持・管理がほとんど居住者の手に移行しているから、経営者が追い立てを迫ることも道義的にできにくい状況にあることも、定着性を促進する働きをしているだろう。

以上からみて、経営者が将来にわたって経営を維持拡大していく方向性は極めて薄く、むしろ中堅の土地所有者として、都市内における土地難のアブソーバーとしての役割を担っていく可能性が強い。少なくともそのようなポテンシャルを内蔵しているものとみることができよう。

居住者に対しては、とくに居住環境の悪化が著しいところから、様々な形で追い出しが迫られるだろう。こうしたことが、70 年代の都市再開発の方式を性格づける重要な要素となりつつある。

第 5 節 個別および集团的住宅改善方式の検討

住宅改善の方式として用意されねばならないのは、大別して、①個々の住宅の修理・増築、建てかえの公的援助・指導、②長屋における住棟の改善（建てかえによる）、③老朽・狭小過密住宅の全面的除去の三つの方式が考えられる。さらに住宅改善ではないが、④住みかえ対策が必要である。①は個別改善、③は老朽・過密住宅の集中的改善の方式であり、②は、それらの中間的な性格をもつ方式である。以下、各方式の内容のあらましをのべる。

1. 修理・増築 建てかえによる住宅改善の公的援助・指導

① まず修理では、大修理となると数十万の費用が必要となる。小修理ほど頻繁におこなわれ、費用も余り大きな負担とならずにすむ。しかし、とくに長屋の居住世帯にみられるように、大修理の必要があっても必要な工事範囲をせまくせざるをえない傾向が低所得者層に出ている。このような低所得の居住世帯の負担を軽減

し、必要な修理の規模に応じた改善がおこなわれるなら、住宅の老朽化のテンポも数分の1まで低下させることが可能となろう。② 増築では、零細敷地で借地持家・長屋建ほど要求も強く、活発であることがわかった。このことは増築の結果、いっそうの建てつまり化が進んでいることを示すものであろう。増築できない世帯では資金不足や敷地のせまさが隘路となっている。ここでは増築資金の低利融資が必要となるが、借地の場合は地上権の更新料が問題となるので、融資でもこの部分をつけ加えたものとする。敷地のせまさのため、増築規模やその形態が少なからぬ影響を受け、いっそうの建てつまりが進むおそれが少なくないので、とくに増築のプランの専門的指導が欠かせない。敷地の状況で増築が実現できないで過密居住がすすむおそれがある場合は、新規の住宅への住みかえをすすめる。③ 建てかえでは、需要そのものが現状ではそれほど多くない。借地層ではとくに資金不足が隘路になっている。住宅の老朽化がすすみ、利用価値の低下がいちじるしくなると、需要は増大してこよう。1戸建に対しては個別の建てかえのための資金援助が必要となるが、それにともなって敷地規模に応じた都市計画的制限をおこなう。旧集落などでのマンションへの建てかえに対しては高さや容積制限をきびしくすることが必要となつてこよう。

2. 長屋における住棟の改善

建売住宅を中心とする長屋住宅は、当面はフィルターレションによって次々に需要に対応してゆく。そこで居住世帯の修理や増築がおこなわれるが、やがては住棟全体の老朽化、敷地いっぱいの利用によるたてつまりが進行する。この段階では住戸ごとの住宅改善がおこなわれてもその効果を十分発揮することができなくなる。そこで住棟全体の建てかえによる改善が必要となってくる。長屋の場合、借地の例が少なくないので、建てかえの際まずこの点が隘路となる。また、個々の居住世帯の建てかえへのタイミングの調整が問題となろう。ここでは居住世帯の要求にもとづいて「建てかえ事業組合」のような建てかえをすすめるための自主的な組織づくりをまずすすめる。公共機関はこの「組合」に対して低利長期融資をし、事業化を助成する。この方式は当然ながら現地方式での対策で、高層化によって新規の人口流入をはかることは原則としておこなわない。

3. 老朽・狭小過密住宅の全面的除去

老朽化がいちじるしく、通常の修復では住宅・生活環境の回復が期待されず、かつ零細宅地や狭小住宅が集中特化している街区に適用される方式とする。とりあげる街区は特化の状況にもよるが、① 対策集中の効果をもたせる、② 周辺地区へのコントリビューションを考える、③ 住民の要求にもとづいた改善プログラムとするなどの点から、数街区ないしは大規模なケースでも1近隣住区以下とすべきであろう。事業の手段としては地区改良方式によるが、現地方式にこだわらない。多くの場合、これらの街区は人口密度がたかく、都市施設とのバランスや災害の危険を考えると低密化をはからねばならない。住みかえにあたっては、居住者の要求に応じて代替住宅や宅地の斡旋を考える。この点では新規の住宅供給とリンクさせた方式を併せて採用する。新規の住宅入手に際しては家賃補助などの助成策を講ずる。このような事業化をゆとりをもって進めるため、公共用地の先行的取得を地区内外におこなう。

4. 住みかえ対策

住宅改善そのものでないが、木質アパート・文化住宅でおこっている住みかえの頭打ち現象が居住世帯の過密居住を進めている。家族の成長にもかかわらず、やむをえず居住しつづけねばならないといういわば沈黙化傾向が進みつつある。このような状況を打開するには、これら沈黙世帯の家族数に応じた規模で適正な家賃の公的住宅を大量に供給し、固定化しつつある住宅市場を流動化させねばならない。この場合の新規住宅供給は居住者の通勤限定性を考えた住宅立地とする。

5. 民間零細住宅経営の対応条件

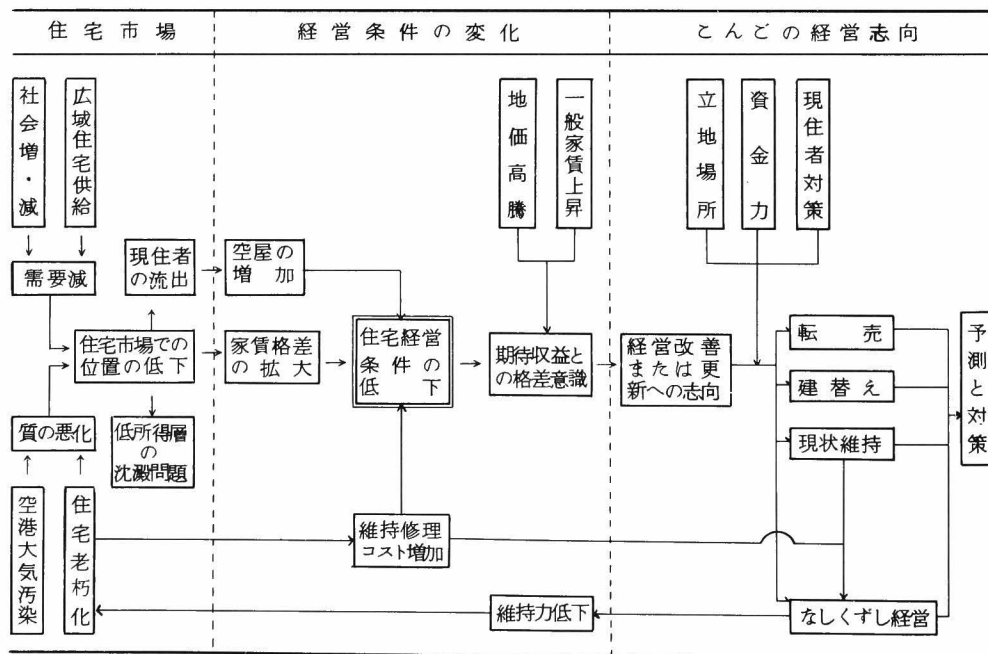
(1) 木質アパート・文化住宅経営の動向

60年代のいわゆる高度経済成長期に大都市周辺の低湿地帯に集中的に建設された木質アパート・文化住宅は、大都市圏に流入した若年世帯および既成市街地からの核家族への分解による低所得世帯の住宅需要を対象として、比較的零細な民営賃貸住宅経営者によって供給されてきた。すでに10余年をへたいま、これらの木質アパート・文化住宅をみると、同じ民営借家である戦前長屋と比べても老朽化が早くすすんでいて、その建築形態、所有関係などから個別の増改築などによる改善の余地がきわめて少ない。

また、これらの木質アパート・文化住宅は、①住宅の規模や設備が世帯の成長などによって需要に対応できない、②低湿地であることや住宅の老朽、もしくは公害などによる居住環境の悪化のため住宅市場の中でその位置の相対的な低下をみつつあり、地区内に発生する空室に対して低所得層の新規流入がみられる一方、家族の成長にもかかわらず、あらたな住宅供給の高負担・高家賃の関係から地区外に住みかえ脱出が困難な、いわば沈滞現象が生じている。

木質アパート・文化住宅は、大都市に流入してきた単身者などの若年世帯が1室アパートから2室アパートへと、その家族の成長や所得の上昇に対応して住みかえていくときの「通過住宅」としての位置をもっていたようで、次には建売住宅や長屋、一部は公団・公営・公社住宅へとステップしていくのが一般的な住みかえパターンであった。

こんにち、脱出の希望をもちながらも住みかえられない沈滞層があらわれていることは、いわゆる職住の近接を考えた地区内での住宅供給がみこまれないなかで、地区スケールでの住宅市場の流動化をはかるべきことを示している。



(『豊中市庄内地区における住宅改善と住宅経営に関する調査研究』、(1)豊中市1973年による)

図11-78 建築後10年前後の文化住宅・木造アパート市場と経営の動向仮説

このような状態が進行すれば、木質アパート・文化住宅の密集地区では居住地の悪化がいつそう進行せざるをえない。これらの地区では当面、災害時のための避難路や子供の遊び場、下水道、道路などの環境整備と必要な家屋の維持・補修をつづけてゆかねばならない。より中・長期的にみるなら、やはり除去（建てかえまたは空地化）がのぞましい方向である。すべてが民間経営、ことに零細な個人経営で成り立っていることを考えると、当面の維持・補修はもとより、民間による撤去・建てかえなどについても公共住宅や持家の場合とちがった居住者対策、零細経営者対策をとりあげてゆかねばならない。

これらの経営者においては、①木質アパート・文化住宅の経営条件の停滞もしくは悪化と、②地価上昇にみあった収益が期待できないという矛盾が生じているといわれるが、木質アパート・文化住宅の建てかえが住宅事情の改善をはかるうえで有効なのか、また、建てかえが可能かどうかを明らかにすることは、必要なクリアランスを含む住宅対策を考えるうえで重要な課題である。

図 11 - 78 は建築後10年前後の老朽木質アパート・文化住宅経営の推移と生起する問題点を ①住宅市場の動向、②経営条件の変化、③こんごの経営志向の側面から仮説として示したものである。

(2) 個別建てかえの可能性

1970年に庄内、門真、香里園の3地区についておこなった「文化住宅・木造アパート経営者の動向調査」(2)および前掲調査研究から、木質アパート・文化住宅の経営の実態をみると、①経営規模は1～2棟経営が大半で、戸数でいっても30戸以下が2分の1以上、10戸以下でも3分の1以上を占める。②敷地規模で1棟当たり200～300㎡で、概して零細である。敷地いっぱいの利用をしている点から日照・通風など環境上の問題が出ている。③敷地所有関係は借地のケースが4分の1弱あり、とくに門真、庄内に多い。④経営の動機をきくと約半数が「生計維持のため」で、「財産保全のため」がこれにつく。家主が大きな経営期待をかけているのではないことがわかる。⑤将来、経営を拡大したいと希望する経営者は少なく、半数以上が現状維持を志向している。⑥建てかえを希望する経営者は(2)調査の庄内では14%、(1)調査では40%でひらきが大きいが、近年のアパートの住宅市場での陳腐化が少なからぬ影響を与えていよう。建てかえたい場合でも、①建てかえ資金の不足、②現居住者の立ち退き問題などで実現にいたらないている。さらに③、敷地が借地の場合は建てかえのさい、地上権の更新をめぐる困難がつけ加わることを意味している。

前掲調査ではさらに近年の住宅の老朽化や航空機騒音などによる公害の激化、居住世帯の家族成長による住みかえによる空室の増加（とくに1室アパートで平均1割の空室）が目立ちはじめていることがわかった。その結果、アパートの老朽化に対応した修理などの維持のための費用の必要度が年々増大するにもかかわらず、実際の修理が必ずしもその度合に対応できないまま、建物の老朽をいつそう早めるようになっている。

以上の点で老朽木質アパート・文化住宅の建てかえが個々の家主によってこんごすすむことは、ほとんど不可能といえる。

個別建てかえが成り立つためには、もうひとつの要素として高容積化による家賃収入の増大をはかることがあげられる。しかし、現行の建築基準法の規制でも商業地域をのぞくと期待されるような高容積はとれない。

商業地域のような立地条件のよいところでは高容積化も可能となるが、高家賃化は避けられないので需要がみこまれるかどうかが問題となる。

前掲調査研究(1)の結果では、庄内地区での居住世帯をみる場合、月額家賃負担限度を月収の20%と仮定すると、月額家賃1万2,500～1万6,700円をピークとして8,300～2万5,000円に大半が分布している。家賃制限などの公的介入・助成がなければ、建てかえ鉄筋アパートの2DKで3万8,100円、DKで5万9,000円の月額家賃と推定されるので、地区内居住世帯の支払い限度とのギャップが非常に大きいことがわかる。

いま、公的介入として建てかえ融資とそれにとりもなり最低の住宅水準の確保と最低家賃の制限を考えてその効果をみると、家主にとって最も有利といえる年利3%、融資率70%を採用したと仮定しても家賃の低減効果は大きく期待できない。この場合でも2DKで2万8,500円、3DKで3万8,000円となり、同程度

の公団家賃に比べても割高となる。年利５％で同融資率では２ＤＫ、３ＤＫでそれぞれ３,１００円、４,２００円の家賃アップとなり、地区内の居住世帯の需要をみこむことはほとんど無理といえよう。

したがって駅周辺などの立地条件のよいところであっても需要者層がみこまれない状態では建てかえ経営は成り立たないと思われる。このような地区ではむしろ駐車場などの中間的な経営に移行し、やがては商業施設への転換が出てこよう。この場合、現居住者対策の困難からかなりの移転補償費が必要となり、また空損料を生み出すこととなる。

融資条件、および新規の需要者層に対してこのような高家賃を条件としての建てかえがかりに経営的に成り立つとしても、現行の建築基準法いっばいに不燃住宅がたち並ぶとやはり問題が生じる。とくに敷地がせまいうえに制限いっばいの建物が建つとするなら、木質アパート・文化住宅で特化している街区ではいっその過密をもたらし結果となり、他用途や他の住宅形式が混在している場合なら、いっその混乱をもたらしことになる。この場合は、都市計画的にはむしろこれを容積規制などによって抑制する必要があるとこよう。

(3) 共同建てかえ方式の検討

これら木質アパート・文化住宅の改善の余地は、①経営条件の悪化によるいわば「なしくずし経営」の傾向がづよくなっていること、②敷地のせまさや建築形態など建てかえなどの改善が空間的に限定されること、③建てかえ住宅の高家賃化がさけられなく、需要のみこみが困難なことなどの理由で、きわめて乏しいといえる。

このような場合は、個別の改善のための助成・指導では改善の効果が期待されない。むしろ全面的な市街地改良を含む集団的な対策が必要である。都市計画的にはこれら住宅の複数棟が共同で建てかえられるなら、よりこのましい街区を形成するうえで望ましいといえる。集中した数街区が単位となれば、その効果はより大きくなると考えられる。

これら老朽木質アパート・文化住宅の共同建てかえの基本的な方式としては住宅地区改良によるが、①地区判定や不良住宅の判定基準をゆるやかにすること、および ②住みかえ方式の採用の点で現行制度の弾力的運用が必要となる。

とくに②の点についていえば、これらの集中特化街区は住宅の老朽だけでなく過密地区を形成している場合が多い。ここでは事業の現地方式を採用することにこだわる場合、このましい街区を形成するうえでも、都市計画上の実質的な許容人口を考えるうえでも必ずしも有利とはいえない。街区によっては３～４割程度の人口密度低減をはからねばならないケースも出てこよう。ここに住みかえ方式の採用の意義があるといえる。

このような老朽木質アパート・文化住宅の除去（建てかえもしくは空地化）にあたって、零細経営者層へ対応するには、①職業など、社会福祉の立場からする経営者層の生活保障、②建てかえ住宅の一部を従前家賃収入をミニマムの限度として家主に還元する、③建物の空中権を利用した新規の住宅経営への参加などの方途を用意する必要があるとこよう。とくに零細な民間経営で成り立っているこれら木質アパート・文化住宅での対策は、少なくとも以上のような条件を用意しなければ事業が成功しないといえよう。

6. 住宅改善プログラムの考え方

(1) プログラムの意義とその前提条件

アメリカのCRP方式は、自治体が連邦の援助をうけて市全域にわたる住宅や地区の再開発の基本計画を策定し、それにもとづいて地区レベルの対策を具体化するための手段をプログラム化する方式といえる。

近年、日本の都市においても①地区レベルでの整備目標を示し、それに向っていくいくつかのステージを考え、②各ステージごとの必要な整備手段をえがき出し、事業化をはかるとする方法がところみられてきている。

アメリカのCRP方式をかりに日本の市街地に適用しようとするなら、まず①全市的な住宅や事業所の実態や動向を把握するための時系列的なセンサスに乏しいこと、したがって②トレンドをふくめた住宅事情などのゾーニングが困難なこと、③国および自治体の縦割行政によって事業化が有効にはかられにくいなどの問題が出てくる。今日、神戸市の「真野地区」(3)や「青木深工地区」(4)でこころみられている方式は、このような課題にせまるものとして注目される。しかしながら、ここで提案されているプログラムは、地区住民改善要求や新規の住宅需要、あるいは新規供給住宅の規模や家賃が地区内居住者の世帯構成や支払い能力に適合しているかどうかではいまひとつ検証が不十分で、実現化のためにはなおこれらの課題を解明する必要があるといえる。

プログラムとは、①用意されている再開発方式が地区の居住世帯の住宅や地区の改善要求や将来の需要量に適合しているかどうか、②地区の居住世帯の住宅や地区の改善実態や改善要求からみて、どのような方式をあらたに採用すべきかを点検する二つの機能をもっているといえる。

したがってプログラムは居住者の改善要求と方式をつなぎあわせ、フィードバック可能なチャンネルの役割をはたすといえる。この点にプログラムをとりあげてゆく意義がある。

以下、住宅改善からみたプログラム作成のために前提とすべき条件を整理する。

① 地区の環境を構成するもっとも重要な要素は住宅であり、とりあげるべき第一義的テーマは住宅改善である。また、地区の環境悪化や都市施設の不備がいちじるしい場合、地区の環境改善を並行してとりあげる(ただし、広域的な産業配置など全体的な土地利用上の解決がまたれるものは一応除外する)。この点で地区での都市計画上の課題をチェックする。

② 住宅改善プログラムは基本的に居住世帯による主体的な住宅改善を制度的・財政的に援助する。居住者の住宅改善が敷地条件や老朽などの点で有効でない場合、老朽・過密住宅の集中特化地区では全面的な改良(クリアランス・アンド・ビルド)もおこなう。居住世帯の住宅事情や住宅の老朽度などが時系列的に把握できるよう統計などのセンサスを整備する。

③ 原則として事業は現地方式を採用するが、過密をとり除くため、新規開発(住宅供給や工場用地造成)をリンクさせた方式をも採用する。住みかえを希望する居住世帯に対しては家賃補助や代替住宅の斡旋をおこなう。

④ 新規の開発またはクリアランスによって供給する住宅の水準を大幅に向上させる。このことは過密居住世帯(木質アパートや文化住宅、長屋の居住者など)を解消するだけでなく、将来の住宅ストックの質的向上をはかるうえで重要な条件といえる。

⑤ プログラムは「住宅改善プログラム作成委員会」が作成する。この「委員会」は地区の居住者の代表専門家を含むメンバーで構成する。国および自治体はプログラム作成のために制度的、財政的に援助する。

⑥ プログラムの実現・事業化にあたっては国庫からの大幅な援助が必要なこと、およびその資金の運用は自治体と「住宅改善プログラム作成委員会」の民主的協議のうえ決定する。

(2) プログラムの例とこんごの研究課題

前掲調査研究(1)から庄内地区の住宅改善の将来動向を住宅階層別にえがき出すと次のようになる。

①木質アパート i) 修理など老朽化にともなう必要経費が増大せざるをえない状況にあるが、経営的にはなくずし経営のため、修理がともなわず老朽化がいつそうすすむ。ii) 新築貸家との家賃格差がますます増大し、また空室の増加がすすみ、経営条件の悪化・住宅市場での位置低下がいつそう進行する。iii) 棟単位の老朽化により、密集特化街区ではスラム化の傾向をつよめる。iv) 居住世帯では沈黙層が増加しよう。

②文化住宅 i) 老朽化のいちじるしい場合は木質アパートと同様の傾向をたどろう。ii) 商業地域では建てかえの可能性もあるが、この場合、商業施設との併用建てかえが出てこよう。iii) 居住世帯では住みかえの頭打ち現象がより拡大する。

③長屋 i) 借家層では家族の増大により居住スペースの拡大要求がつよまる。老朽化にもなって修理による改善がふえる。ii) 借地持家層では、定着性のつよい層に建てかえ要求が出てくる。当面は増築が多くなろうが、敷地がせまいのでたてづまりをいっそう進行させる。住みかえがおこる場合は文化住宅からの低所得層が流入してこよう。iii) 持地持家層では、建てかえの要求が多くなろう。

④1戸建 i) 旧集落の場合は自力による建てかえがすすむ。ii) 立地条件がよければマンションへの建てかえも出てくる。iii) 建売住宅の場合は狭小であり、今後の家族数の増大によって過密化をすすめるであろう。

以上のような住宅改善の将来動向からみて庄内地区でとりあげるべき住宅改善の柱は、第1に住宅の老朽・密集化がとくにひどい街区の全面的な市街地改良、第2に直接の住宅改善ではないが、文化住宅居住者層を中心とした住みかえの頭打ち状況の解消、すなわち、地区外への新規供給住宅への住みかえの促進にあるといえる。この二つの柱は庄内地区内の住宅市場の固定化、世帯の家族数増大の間に生じている矛盾に対して当面うつべき重要な対策である。

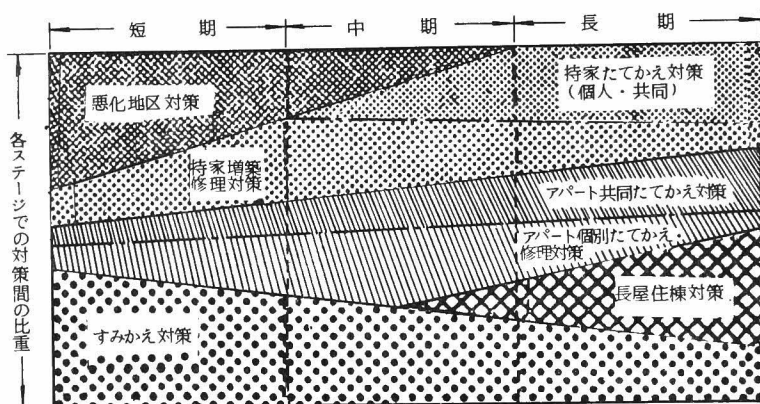


図11-79 住宅改善プログラムの例（豊中市庄内地区の場合）

さらに、地区内の住宅の老朽化にもなう修理の必要性の増大、増築要求の増大傾向からみて、第3の柱として木質アパート・文化住宅の建てかえ促進、第4に持家を中心とした修理・増築・建てかえの促進、第5に長屋を中心とした住棟対策をとりあげねばならない。

これらの対策を短期・中期および長期（おおの5年きざみとする）のプログラムとして示したのが図11-79である。

このプログラムは、地区内の住宅改善の需要のトレンドと各対策の内容を相対比として模式的にえがいたにとどまっており、実際の事業コストの算定をとまっていな。各ステージでの住宅改善の水準を設定し、その達成に必要な総コストを方式別に概算するのがこんごの研究課題である。いまひとつの課題は、住宅改善を都市計画的課題と結合させる方法を理論・実際面で解明し、地区改善と結合した事業化をいかにすすめるかにあるといえる。

<注>

- (1) この研究は、三村浩史、片方信也、片木克男、上田倫、杉山義孝、山川元志、藤原時一郎、北条誠の共同研究で、成果は、『日本建築学会近畿支部研究報告集』（昭和48年6月）29～56頁に発表。
- (2) 片方信也、浜田憲博「文化住宅・木造アパート経営者の経営意識に関する研究」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』、昭和46年11月、897頁～900頁。
- (3) 『神戸市真野地区生活環境改善再開発基礎調査報告書』（昭和47年3月；神戸市）および『神戸市真野地区生活環境改善再開発基本構想報告書』（昭和48年3月；神戸市）。
- (4) 『神戸市青木深江地区再開発調査報告書』（昭和47年3月；兵庫県・大高建築設計事務所）、および『青木深江地区住宅再開発モデル調査報告書』（昭和48年3月；大高建築設計事務所）。

第6節 工業の地域的経営要求

1. 設備改善における型の設定

(1) 研究の背景

① 全国的にみた工業および従業員の動向

まず工場を従業員数にもとずいて表11-89にあらわすように呼ぶことにする。小零細工場とは29人以下の層の総称である。

表11-89 従業員規模の定義

1～4人	極小零細
5～9	零 細
10～29	小 規 模
30～49	中小規模
50～299	中 規 模
300以上	大 規 模

「大阪市内工住混合地域における中小工場と住宅の立地条件」(70年3月大阪府土木部計画課ほか)より

工場の事業所数は増加の途上にあるが、近年の増え方は何よりも小零細の急増で特徴づけられる。小零細工場は絶対数でも、その比率でも増えてきている。しかも零細層よりも極小零細層での増加が著しく、加えて従業員の増加率よりも事業所の増加率の方が大きい。従って、零細な層が増えるとともに、それぞれの層の中でいっそう零細な部分がより多く増えている。一方、中・大工場は事業所数と従業員数において増加の傾向はむしろ停滞的である。事業所統計より製造業をとり出してみると、上述の傾向は概して全国の動きにもあてはまるが、特に大阪府のような大都市での動きにはっきりあらわれているといえる(表11-90～93)。そこで性格の異なる都府県ごとに、事業所数の変化を比較した(表11-94)。これで見ると、埼玉など巨大

表11-90 従業員規模別事業所数の変化(全国、製造業)

事業所数の 規模	事業 所 数			事業所数の増加率(%)	
	①1966年	②1969年	③1972年	②/①	③/②
1～4人	329,275	369,329	405,520	12.2	9.80
5～9	149,745	164,552	173,117	9.9	5.21
10～29	128,211	136,883	141,811	6.8	3.60
30～49	27,618	29,907	30,779	8.3	2.92
50～99	18,984	20,631	22,070	8.7	6.97
100～299	10,971	12,236	13,183	11.5	7.74
300以上	3,940	4,556	4,801	15.6	5.38
計	668,744	738,094	791,281	10.4	7.21

表11-91 従業員規模別事業所数の変化(大阪府、製造業)

事業所数の 規模	事業 所 数			事業所数の増加率(%)	
	①1966年	②1969年	③1972年	②/①	③/②
1～4人	22,525	29,240	37,361	29.8	27.77
5～9	16,286	19,213	20,443	18.0	6.40
10～29	14,675	16,114	15,845	9.8	-1.67
30～49	3,230	3,478	3,366	7.7	-3.22
50～99	2,371	2,463	2,310	3.9	-6.21
100～299	1,353	1,456	1,384	7.6	-4.95
300以上	439	518	518	18.0	-0.00
計	60,879	72,482	81,227	19.1	12.07

表11-92 従業員規模別従業員数の変化(全国、製造業)

従業員数の 規模	従 業 員 数			従業員数の増加率(%)	
	①1966年	②1969年	③1972年	②/①	③/②
1～4人	790,541	881,733	962,366	12.2	9.14
5～9	987,007	1,082,527	1,135,300	9.9	4.87
10～29	2,092,102	2,227,702	2,303,514	6.8	3.40
30～49	1,038,753	1,123,747	1,157,135	8.3	2.97
50～99	1,292,389	1,404,051	1,505,087	8.7	7.20
100～299	1,765,632	1,966,624	2,128,047	11.5	8.20
300以上	3,371,217	3,944,437	4,114,245	15.6	4.30
計	11,337,551	12,630,821	13,305,694	10.4	5.34

表11-93 従業員規模別従業員数の変化(大阪府、製造業)

従業員数の 規模	従 業 員 数			従業員数の増加率(%)	
	①1966年	②1969年	③1972年	②/①	③/②
1～4人	58,878	76,101	94,680	29.3	24.41
5～9	107,855	126,486	133,618	17.3	5.64
10～29	242,616	262,064	257,086	8.0	-1.90
30～49	122,165	130,612	126,520	6.9	-3.13
50～99	161,667	166,648	158,185	3.1	-5.08
100～299	219,745	234,923	224,537	6.9	-4.42
300以上	330,322	388,550	403,955	17.6	3.96
計	1,243,248	1,385,384	1,398,579	11.4	0.95

表11-94 従業員規模別事業所数の増加率

(1972年/1969年、製造業、%)

規模—地域	全 国	東京都	大阪府	埼玉県	広島県	鹿児島県
1～4人	9.80	18.13	27.77	12.46	- 2.38	5.95
5～9	5.21	2.47	6.40	22.07	3.84	-11.92
10～29	3.60	- 7.01	- 1.67	11.11	8.42	- 2.16
30～49	2.92	-10.41	- 3.22	6.19	0.98	1.29
50～99	6.97	- 7.40	- 6.21	8.58	10.57	20.93
100～299	7.74	2.65	- 4.95	10.52	7.35	36.84
300以上	5.38	- 2.04	0	1.57	8.55	100.00
計	7.21	6.49	12.07	13.67	1.78	2.90

資料—1972年事業所統計報告書

表11-95 鹿児島県の製造業事業所の実数

規模—年	1969年	1972年
1～4人	9,722	10,300
5～9	1,829	1,611
10～29	1,388	987
30～49	233	371
50～99	129	156
100～299	57	78
300以上	7	14
計	13,365	13,753

資料—各年次事業所統計調査報告書

都市隣接地域では工場数増加が著しく、しかもすべての層にわたっているが、大規模工場の増加はにぶってきている。広島のような中間地域では小零細が伸び悩み、中・大工場が大きく増加している。鹿児島などの過疎地域では、小零細の崩壊がみられる一方、中・大規模層の増加が極度に高くあらわれている。しかしこれは、表11-95が示すとおり、母数の少なさによるものであり、事業所数全体の増加は停滞的である。これらの動きを併せて考えると、東京、大阪といった巨大都市内部でおこっていることは、大・中規模の工場が巨大都市から脱出傾向にあり、逆に小零細工場が激増していることである。

このような変化をもたらす原因は、高度成長の時期と、いわゆる安定成長の時期とでは変化の様相が異なっており、一貫した大企業による低賃金労働力（家族労働力を含む）の利用にある。まず高度成長の時期には、生産力や生産市場の急激な拡大は大企業を補完しうる中小企業を大量に必要としたし、さらに大企業は国際競争力を下請系列集団による過度の労働を求めることによって強化してきた。この時期にみられたのはこうして大企業がその支配の対象となる中小零細下請系列工場を量的に拡大していくことであった。しかしまた、大企業は技術革新を行なう中でその技術革新に適応できる下請を選択的に育成し、そのできないものを切り捨ててきた。切り捨てられた層のあるものは再下請以下に下降し、より全面的に家族労働に依拠することにより経営を維持するか、あるいは労働者化していったと考えられる。小零細工場が増加しているのは、高度成長期には量的拡大がより強くでることにより、安定成長期には下降傾向がより強くでることによりあらわれてきている現象と理解される。

② 大都市における過密混合地域—貧困地域の形成

大都市における小零細工場の増加は、何よりも過密混合地域を形成しつつすすんでいることに特徴づけられる。これらの地域は、住宅問題、生活環境のブライト化という面でも、またより低所得者層（労働者と零細自営者）の居住という面でも、現代の貧困地域の典型であるといえよう。これを小零細自営者の生産条件の観点よりみるならば、次のような二つの側面からこのような地域の性格を整理することができる。

第1は、このような小零細経営が、いわば「半失業的自立」の状態で成り立っている点である。

資金的な制約により、独立して経営を開始するときは、設備や土地といった固定資本など、必要な投資は最少限でとどめざるをえない。また、下請などを通じての大企業への従属化がなければ容易には成立しえないという構造下にある。経営をささえる基本である設備の更新能力からみても、もっとも劣悪な条件下にあり、なかには、親企業から設備貸与をうけての「自立」もあるほどである。

他方、労働力の面では、ほぼ全面的に家族の労働力に依存せざるをえないし、したがってそれ以外の従業員もやはり低賃金によって雇用されているのが現状で、いわばぎりぎりの条件によって経営が維持され

ているといえる。

この点よりみるならば、このような小零細経営は、失業状態もしくは労働者へ階層変動をおこしやすい状態にあるといえるわけで、居住条件は、そのような傾向に従属しているとはいえ、そのいずれにもそなえねばならない。この点に小零細工場と住宅とが一体化、混合化をすすめざるをえない、すなわち工住混合地域が形成される必然性の重要な側面があるといえよう。

第2は、小零細工業を支配し従属させる方向で展開する集積の論理である。

この集積は二つの理由によって推進されると考えられる。第1の理由は、下請制をとる製造工程上の必要からくる。親企業がその生産体制の一部を下請に分担させるのが下請制である。これがさらに2次、3次的な下請まで発達し、しかも少量多種の製品の生産が不規則な受注・発注の関係によって成り立っている。このような下請と親企業の関係は、複雑かつ複合的なものであろうが、全体としては、高密度に集積することによって生み出されるより大きな剰余価値が親企業や資本にとって不可欠な条件であることにはかわりがない。

第2の理由は、「競争淘汰」、「残存利用」の一般傾向のもとでの設備投資上の必要性からくる。

生産力を維持し、発展させてゆくためには一定時期における設備の改善、再投資が必要である。これを有利におこなえるのは親企業・資本の側であり、小零細工業に対しては、「競争淘汰」、「残存利用」をおしつけてくるのが現状である。このような傾向は、小零細工業の同業者の集団が存在しかつこの集団が地域的に複合して存在している場合は、いっそう効果的にあらわれてくることとなる。

以上のような集積の論理と現実が、地域的な生産集団を形成しているが、このことが他面で、小零細工業が地域的に結合することによっていわば民主主義的な地域づくりに参加する条件を提供するのが今日の特徴であるといえる。

(2) 研究の意義

以上にみてきた過密混合地域の生産よりみた基本問題は、労働者と経営者の間を階層的に変動しやすい不安定な経営者とその工場立地が、住民の生活をさきえている生産がたえず製品の不等価交換におびやかされつつ、生活環境のより劣悪な地域に集中することにあるといえる。

このように小零細工場の集積が同時に貧困地域を形成するという資本主義下の傾向のもとでは、この集積と貧困の現実とに根をおろしつつ、経営を維持・発展させてゆくことが、工場経営から居住にまでかわる諸問題を解決する根本であるといえるだろう。たとえば、公害問題についていえば、この種の公害は局地的なものであるが、より主体的な生産能力を獲得してゆくならば、現在地で大半が解決されうる性格のものであると考えられる。

また、近年におけるこのような工住混合地域の動向は、生活環境整備に重点をおいたコミュニティ計画の概念や内容に新たな課題を登場させている。いうならば生産と労働の条件整備と生活環境整備を有機的に結合させた計画理論を求めようになっているということである。このことは、住民の組織化を通じた住民参加の計画づくりが計画の重要な課題となってきたことと深いつながりのあることである。

(3) 研究の目的

小零細工場の集積が同時に貧困地域を形成しつつすすむ傾向に着目し、次の二つの目的を設定した。

第1は、小零細工場（主として機械、金属関係）が生産能力をたかめてゆく基礎である設備改善の現状と問題点を明らかにすることである。このことは、地区整備計画において、単に工場を追いつきという消極策にとどまらず、より積極的に小零細工場の主体的な生産力を発展させる条件や方策を考えることを意味している。

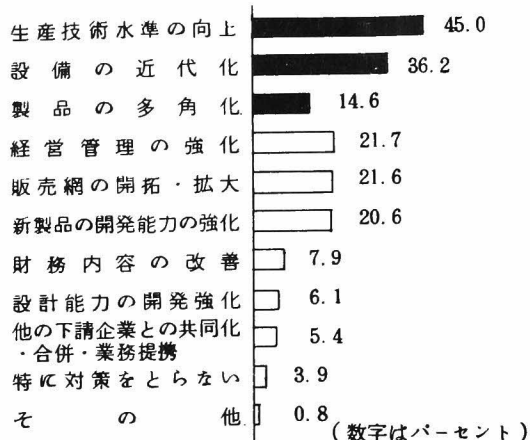
第2は、小零細工場の経営や労働からみた生活環境の問題点を明らかにすることである。このことは、このような過密混合・貧困地域では経営者や家族が階層的な変動をおこしやすい不安定な状態にあること、お

よび従業員が地区内の小零細工場のもとでより低い労働条件下にあり、低い生活水準にあるという側面から必要とされるものである。

(4) 研究の方法

① 設備改善でみる理由

さて、この目的を達成するための手がかりとして設備改善をとりあげる(ここで設備とは生産に直接用いる機械や装置であり、事務機器や、労働環境を向上するためにのみ用いられるもの — 例えば換気装置など — は対象としない)。ごくわずかな例外を除くと、工場生産に設備は不可欠である。経営者は設備を設置して営業を始め、継続するのであるが、その過程では下請系列化をすすめるをえないことによって工場の設備改善能力もより従属的な性格になると考えられる。



資料 - 中小企業白書 1975年版

図11-80 下請企業の体力強化策(M. A.)

まず、親・元請企業は自らの技術革新や設備改善を補完する改善を下請系列工場に要求する。この要求に対処できる工場は育成され、そうでないものは切りすてられる。また、低マージン、低加工賃におさえられている下請系列工場の大多数は資本蓄積が不可能となると考えられる。従って①これらが工場の設備改善—その有無や内容を規定すると考えられる。工場が経営を維持・発展させるためには設備改善以外に、市場調査能力、市場開発能力、製品開発、技術開発、労働力確保等が必要であるが、②それらの向上は同時に設備改善への需要を高める。以上、①と②の理由により設備改善をとりあげる。

実際、小零細工場経営者は、その体質改善、体力強化をはかるうえで設備改善の要求を最も強くもっている。図11-80はこのことを示す既存調査の1例である。これで見ると、直接に設備改善要求を示す<設備の近代化>だけでなく、<生産技術水準の向上>や<製品の多角化>も、設備改善を必要とする内容の要求であると考えられる。

② 設備改善のおこり方

設備改善がおこなわれる動機には大きくわけて2つある。①設備は物理的に老朽化していく。従って、ある程度老朽化が進めば設備は更新されなければならない(これを物理的動機と呼ぶ)。②しかし設備は十分老朽化しない間にも更新もしくは追加投資されることがある。新しい設備による生産が、旧設備を早目に廃棄した分と、新しい設備を購入した分を十分おきなう見込みがあれば更新が行なわれる(これを社会的動機と呼ぶ)。

工場が生産を行なうことによって得る収益は、大きくわけて経営者の生活費、可変資本への投資(労働力への投資つまり労賃)、新たな設備投資のための資金の内部留保(返済にあてられる資金を含む)に3分される。経済活動の中で収益自体も変動するし、3者の相互の割合も絶えず変動する。従業員をふやせば可変資本への投資の比率が増加し、内部留保を圧迫するだろう。こうして設備投資のための内部留保は3者の関係で動く。

③ 型のとりだし

さて設備改善のおこり方をこのようにとらえると、設備の改善のしかたにもとずいて、いくつかの型わけが可能である。ここでは以下の5つの型を設定する(図11-81)。

くいつぶし型 — 小零細工場では劣悪な労働条件下で長時間の家族労働に依拠し、住居費を安くおさえ

るなど、生活費と可変資本への投資の割合をなるべく少なくしようと努力する。しかしある段階で内部留保を十分とれなくなり、設備の更新をおこなうことができなくなると考えられる。従って、設備を設置して営業をはじめたものの、設備が老朽化しても改善できず、超過使用しなければならない型である。図 11-81 のくいつぶし型の曲線は、設備の能力が低下するまま超過使用されるという概念を模式的に表わす。

賃労働型 — こうして下降して、親企業の力によって設備を更新し、その支配下で経営を続ける場合もある。これは設備を全面的にもしくは大部分親・元請企業が所有している点で他の 4 型と区別される。(設備の所有者ではなく)経営者が他の 4 型と同じレベルに至るにはまず設備の自己所有化という契機を経なければならない。

拡大更新型 — これに対して経営が順調に進み、資金の内部留保や将来の見込みがある場合、生産の拡大や質の向上に、設備を拡充することによってこたえると考えられる。発展成長する企業はこの型になり、図 11-81 の拡大型の曲線は、内部留保や見込みによっ

て、当初に比べて能力が拡大する様を模式的に示している。この拡大には、より広い空間を必要とする形式と、空間的にはほぼ同じで、質的に能力を向上する形式とがある。また、旧設備を運転しつつける一方で新しい設備を導入する場合も含める(以下、拡大型と略称する)。

単純更新型 — 拡大型に対して、従前の設備の能力を単純に再生産する型である。これには、①内部留保だけでなく見込みがあって相対的に早く更新する場合と、②設備能力が激しくおちこんだために行なり場合とが考えられる(ただし、この区別を見分けるのは困難であり、本調査では区別していない)。図 11-81 では②の場合をあらわす。なお設備は絶えず革新されていて、全く同じものにとりかえることはないであろうが、ほぼ同じ能力の設備へのとりかえであればこの型に含める(以下、単純型と略称する)。

維持型 — 開業して間もない工場の場合など、設備改善の必要にせまられていない、従って改善したこ

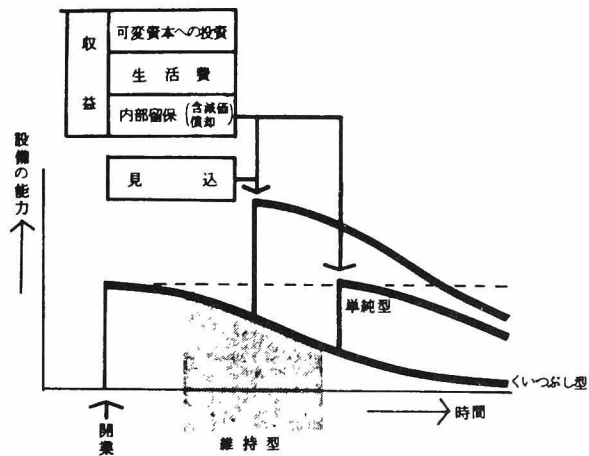


図 11-81 設備の能力の推移

表 11-96 設備能力の変化

型	設備改善の前後	
	前	後
1. 賃労働	A	2~5のいずれもありうる
2. くいつぶし	A	(a)
3. 維持	A	(A)
4. 単純	A	A
5. 拡大	A	A'
	A	nA
	A	A + A'
	A	A + nA'

A : 改善前の設備の能力

a : 設備の能力の低下を示す

A' : 拡大された能力の設備

n : 台数の拡大

() は更新がないことを示す

とがない型である。図 11-81 のスクリーントーンの部分は維持型の設備が比較的減耗していないことをあらわす。

前頁の表 11-96 は、設備改善による設備能力の変化を概念的に示したものである。

④ 型決定法

さて実際には、例えば同一工場で A、B 2 つの製品を製造している場合、この工場にとって重みの小さい B をつくるための設備群 $B_1 + B_2 + \dots + B_n$ の一部が改善されたことをもってこの工場の設備改善の型を規定することには無理があると判断し、対象を、その工場で現在、最大の売りあげを占める製品をつくるための設備に限定した。従って設備改善とは、「工場が、現在最大の売りあげを占める製品を、現在地でつくりはじめて以降、この製品をつくるための設備に関して行なった改善実績」である。アンケート中にもり

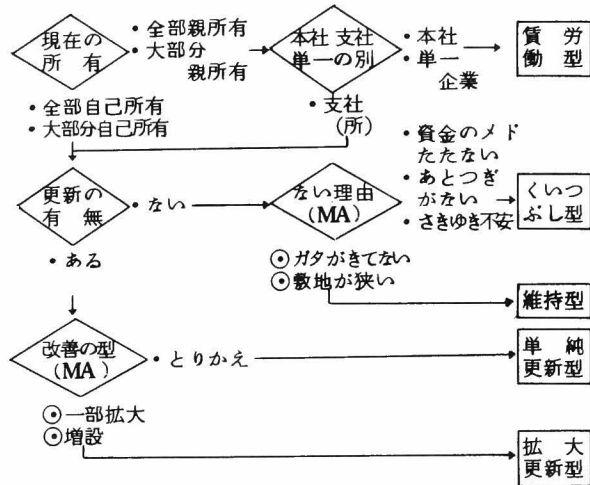


図 11-82 型形定のフローチャート

こまれた質問項目の中から、型を決定するための項目をとりだして、それらと型との関係を示したのが図 11-82 のフローチャートである。

図中、MA は多項目選択。MA のない項目は SA で単項目選択である。MA の場合、少なくとも○印のついている項目が選択されておれば、（他の項目も選ばれていても）その方へフローさせた。

(5) 調査方法

調査は、大阪府豊中市庄内南部地区にあるすべての工場に調査票を配布し、2～3 日後に回収するという留置自記の方法によった。

① 対象地区の概要

庄内地域は豊中市の南端に位置し、名神高速道路以南で、東は天笠川、西は旧猪名川、南は神崎川に囲まれた四辺形状の 400 ha の地域であり、神崎川を介して大阪市と接している。ここは以前は低湿地であり、地域の周縁をとりまく自然堤防上には、古くから農家集落が点在し、水田が広がっていた。そのうち神崎川沿いには大正末期より水利を生かして、化学工業を主とする工場群が大阪の外縁部の工業地帯を形成してきた。なお、他ならぬ化学工業が立地したことが、それ以外の自然条件とも相まって地域の貧困化をすすめたといえる。

第 2 次大戦後、大阪都市圏における戦災からの復興が活発化したちょうどその頃、阪急庄内駅が開設され（1951 年）、それに伴ってこの地域も次第に住宅地化が進んだ。

1955 年以降になると、高速経済成長政策によって大阪都市圏への人口の急激な集中が始まった。急増する膨大な住宅需要はスプロール現象をひきおこし、その波は、大阪市に接し、大阪都心まで電車で僅か十数分という便利さと、低湿なため地代の安かった庄内に激しくおしよせ、またたく間に農地はつぶされ、市街化していった。これはまったく無計画な市街化であった。文化住宅や木質アパート、長屋が不規則かつ高密度に立ち並び、緑地・公園は少なく、狭い道路が曲がりくねり、袋小路がいたるところにみだされた。これと並行して、隣接する大阪市域北部から中小零細工場が移転してきた。立地の古い工場は神崎

川沿いに多く、住宅との混合は少なかったが、これらの中小零細工場はスプロール地域に住宅と混合して立地した。こうして1955～65年の間にほぼ市街地化が完成した。従って庄内地域は一般的な工場の立地条件からみると特に交通、通信、輸送、消費地への近接などの点ではすぐれている。

この庄内地域の南東部分の105 haが庄内南部地区である。ここに6千世帯、2万人が、200人/haの密度で住んでいる。住民の多くは大阪市内に職場をもつ労働者と、地区の工場の従業員、その家族である。ここには、件数で見ると、庄内の工場のはぼ3分の1の工場が立地している（1972年工業統計による。これでは小零細工場がもれている）。工場の面積が大きなシェアを占めているため、人口密度は、数字としては庄内地域の半分としてあらわれる。南部地区は、周囲を中・大工場がとり囲み、囲まれた内部に中小零細が住宅と混在している。内部は準工業地域に、外周は工業地域に指定されている。

この地区の工場数は76年の本調査によると198件である。「豊中市庄内南部地域における工場集約化に関する調査研究報告書」によると、74年には181件の工場があり、この2年間に9.4%の増加がみられる。同じ資料で従業員規模別に工場数の変化をみよう。29人以下の小零細工場の全工場数に占める割合は、74年に83.1%、76年に86.0%である。9人以下の零細・極小零細にしぼると、74年に59.9%、76年に67.1%である。いずれも、より小さな規模の工場がより増える傾向にあることをあらわす。それとともに、この地区は圧倒的に小零細の工場が多いのであって、大企業は76年には2%にすぎない。業種構成をみると、3分の1を占める金属をはじめとして、一般機械、電気機械、化学が多く、一方で食料品や繊維は少なく、金属と機械に特化した地区である。近年の動向をみてもこのことに大きな変化はない。

この地区で、1973年にまちづくりが始まった。まず、1955年以降のスプロールとそれ以後の市街化によって、地区はとりわけ防災上危険な状態にあることが叫ばれた。まちづくりはこれに関する対策を骨格とし、劣悪な生活環境を向上させることをめざしている。まちづくりはまた、工場対策も対策の一つとして計画の中に入れているが、内容的な具体化がまだれているのが現状である。豊中市の「庄内南部地区整備計画について」（1975年9月）によると、住工混合対策として「共同工場建設の条件、手法をさぐり、集約可能な工場の集団化に努力する」とある。まちづくりは、再開発協議会を軸に、住民参加によるまちづくりをめざすものであり、全国的にも先進的な試みである。すでに計画の段階から事業化の段階にはいり、決定された一部の事業はすでに着手されている。

庄内南部地区を対象として選んだ理由は、以上の中で述べたように、①まず、この地区が過密混合貧困地区であることにある。地区は、神崎川流域地区の金属・機械に特化した住工混合地区の一面である。しかも小零細が増えつつあることは前述のとおりである。②次に、この地域では特に1965年以降、工場立地や経営にかかわりの深い住民運動が相次いでおこり、またまちづくりが既に2年以上の蓄積をもっている。まちづくりが生活環境の整備にのみ重点をおくなら、工場経営者その他の住民との間に意識や要求のミゾを拡大してゆくおそれもある。このような動きのなかで工場経営者は工場経営のあり方や地域との関係についての鋭い意識を培わせているものと思われる。

② 対象工場と回収の結果

1975年事業所統計調査名簿から工場をリストアップした。調査時期は1976年2月上旬。結果は次のとおり。

表11-97 調査対象工場数

リストアップ	リストアップのうち		工場のうち		配布のうち		回収のうち	
	非工場	工場	留守・拒否その他	配布	回収	非回収	無効	有効
211	13	198	13	185	165	20	1	164

従って、有効回収率＝88.6%、標本率＝82.8%となる。

164件は次のような型分布を示す(表11-98)。

表 11-98 工場の型分布 ()内は構成比(%)

賃労働	くいつぶし	維持	単純	拡大	その他	合計
8	15	29	47	62	3	164
(4.9)	(9.1)	(17.7)	(28.7)	(37.8)	(1.8)	(100.0)

なお、設備を全くか殆んど置いていない工場が3件あった。型ごとにみる場合はこの3件を除いた161の工場が対象となる。ちなみにこの3件の業種とその＜最もうりあげの高い製品＞名は次のとおりである(表11-99)。

表 11-99 設備を設置していないとして扱う3工場
業種と最大売上製品名

業 種	最大売上製品名
織 維	捺染
木材・木製品	わりばしの袋詰め
金 属	フローリストキーパー(花の冷蔵装置)の組立

2. 大都市零細工業の型別特性

(1) 目的と方法

ここでは、1で定義された設備改善の型を、その特性をみることによって、うきぼりにする。そのために①都市性工業の推移と現在の存在形態を明らかにし、次に②労働力構成を型ごとにみる。このことは、本論のテーマである設備改善との関連において重要であるとともに、地区の工場が地区住民の少なからぬ部分(地区の全就業者中、25%が地区内の工場で就業している)に就業の機会を与えていることから重要である。

さらに、③工場経営者と従業員の、地区内に居住する部分について、その生活環境がどういう状態にあるかを調べる。これによって、工場経営対策と生活環境対策の結合をどのように考えていくべきかを明らかにすることができる。

方法は、今回の工場調査及び、1974年の南部地区工場を対象とした調査(「豊中市庄内南部地区における工場集約化に関する調査研究報告書」、大阪府・豊中市、以下A調査とする)と、同年の南部地区住民を対象とした世帯調査(1974年12月、三村研究室、以下B調査とする)、それに各年次の事業所統計調査等の全国のデータを比較することにより、分析・考察する。

(2) 設備更新の型べつにみた都市性工業の推移と存在形態

ここでは、まず業種および従業員規模の全体的な傾向をみて、この地区で小零細化が進行していることを明らかにしたうえで、型べつに、①業種、②工場の区別と経営組織、③開業時期、④従業員規模、⑤敷地面積・借地面積、⑥経営者の居住地をみる。

① 庄内南部地区工場の業種と従業員規模の推移

1) 業種(図11-83)

72年の事業所統計による全国での分布とくらべると、金属・一般機械・電気機械・輸送機械4業種と化学、それに非鉄金属の6業種が全国を上回る。逆に食料品・たばこ、繊維は極端に少ない。図11-

83で明らかなようにこのことは74年のA調査でも、76年の今回調査でも変わらない。そこで、庄内南部地区の工場がいかに金属・機械に集中しているかを、今回の調査と72年の事業所統計の全国データとの比較でみてみる(表11-100)。いま表11-100の数字から、まず金属と一般機械の合計は、今回調査で55.4%、72年全国で19.3%となる。これにさらに電気機械を加えると、今回調査で

64.5%、72年全国で23.0%である。輸送機械を含めると、今回調査で68.1%、72年全国で25.7%である。従って、いずれにしてもこの地区には全国平均の3倍近く金属と機械が集中しているといえる。特にその量からいって金属と一般機械が重要であり、この2業種で地区内工場の半数以上を占める。

2) 従業員規模(表11-101)

ここでは2つの方法で比較することにする。1つはA調査と今回調査の比較、いま1つは全国のデータと今回調査の比較である。

まずA調査と今回調査の比較を行なう。これによると1974年から1976年の3年間に、工場が5~9人、10~19人の層で減少し、1~2人層で急増している。この原因は、5~9人、10~19人層で分解や人員整理があって1~2

人層へ下降したこと、また1~2人層の工場の新規参入が著しかったことであろう。また30~49人層も、さらには中・大工場でも少なからぬ減少がみられる。

表11-100 金属・機械のシェア
(構成比)

業種	調査の種類	今回調査	1972年事業所統計(全国)
A 金属		33.5	12.4
B 一般機械		21.9	6.9
C 電気機械		9.1	3.7
D 輸送機械		3.6	2.7

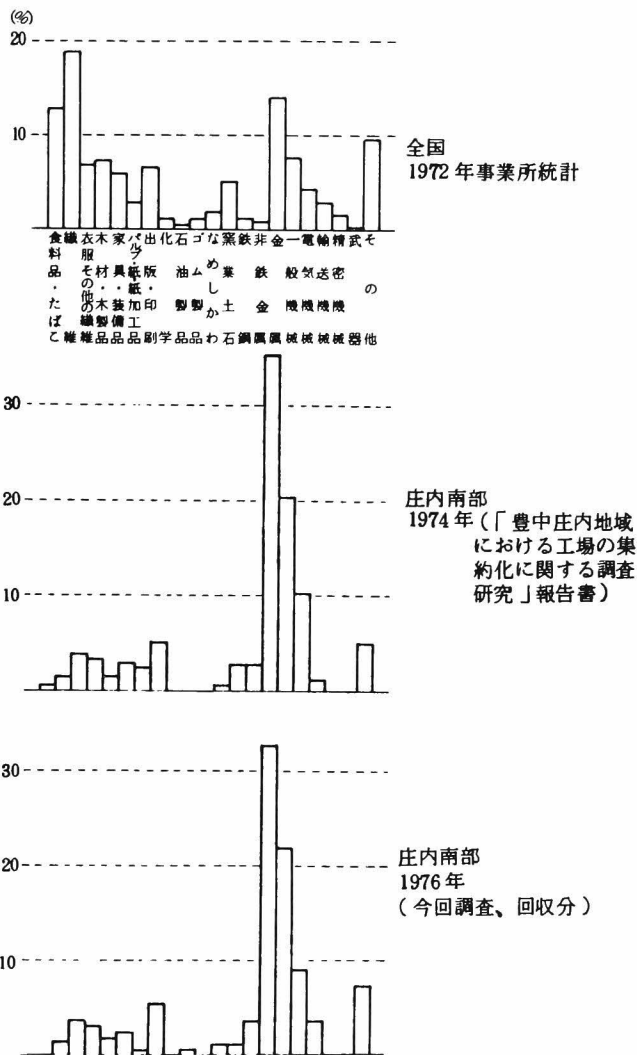


図11-83 業種別(工場統計中分類)工場数構成比

次に全国のデータとして
72年事業所統計調査を選んで
今回調査と比較する。これ
によると、庄内南部地区の工
場はほぼ全国平均と同じ分布
であり、1～4人層や20～
29人層で少なく、10～19
人層と200人を超える層で
やや多い。

以上の比較から庄内南部地
区では5～9人、10～19
人層が減少し、1～2人層が
急増することによって全国平
均の形に近づいてきていると
いえる。

3) 業種ごとの従業員規模とその変化(表11-102、図11-104)

ここでは、現在(特に調査
時点)営業していることが明
らかであるが回収できなかった工場(33件)のうち、業
種と従業員規模を事業所統計
調査名簿で知ることのできる
31件については、ここでの
分析に限って、名簿に掲載さ
れているデータを用いる。

まず今回調査で、業種ごと

に従業員規模がどのように分布しているかを表11-102で示す(ここでは、回収した分について示す)。次に図11-84は、A調査と、今回調査(回収できなかった分もあわせて)を比較したものである。この図から次のことがいえる。母数も多く、零細化の傾向が明白にでている業種には、一般機械、非鉄金属、電気機械、金属、輸送機械があげられる。家具製造業は、さほど明白ではないがほぼ同じことがいえるであろう。ところでこの零細化を、全国データ(事務所統計の1969年調査と1972年調査の比較)と比べてみると(表11-103)、全国では、輸送機械と家具が規模拡大しているのに、庄内南部地区では縮小している違いはあるが、全般的にみて、類似した傾向をもっているといえよう。

② 型べつ分析

1) 業種(表11-104)

前に①-1)でのべたように、大多数の工場が金属と機械(特に一般機械)であり、それ以外の業種は件数が少なく、10件にも至らないものもある。まず型ごとに、平均の構成比を上回っている業種をみる。賃労働型では金属と一般機械が多い。特に金属が50%を占める。くいつぶし型では金属、一般機械、電気機械が多い。維持型は衣服、家具をはじめ化学や電気機械に多い。単純型は衣服、パルプ、出版・

表 11-101 従業員規模別工場数

規 模 ランク(V)	全 国		庄 内 南 部			
	(1972年)		1974年		1976年	
	各ランク 毎の量	累 積	各ランク 毎の量	累 積	各ランク 毎の量	累 積
1～2	406,891 (51.3)	406,891 (51.3)	24 (13.6)	24 (13.6)	44 (26.9)	44 (26.9)
3～4			29 (16.4)	53 (30.0)	28 (17.1)	72 (44.0)
5～9	173,523 (21.9)	580,414 (73.2)	53 (29.9)	106 (59.9)	38 (23.2)	110 (67.2)
10～19	103,892 (13.1)	684,306 (86.3)	36 (20.3)	142 (80.2)	28 (17.1)	138 (84.3)
20～29	38,247 (4.8)	722,553 (91.1)	5 (2.8)	147 (83.0)	3 (1.8)	141 (86.1)
30～49	30,867 (3.9)	753,420 (95.0)	11 (6.2)	158 (89.2)	7 (4.3)	148 (90.4)
50～99	22,133 (2.8)	775,553 (97.8)	8 (4.5)	166 (93.7)	8 (4.9)	156 (95.3)
100～199	10,052 (1.3)	785,605 (99.1)	7 (4.0)	173 (97.7)	2 (1.1)	158 (96.4)
200～299	3,172 (0.4)	788,777 (99.5)			3 (1.8)	161 (98.2)
300～	4,812 (0.6)	793,589 (100.0)	4 (2.3)	177 (100.0)	3 (1.8)	164 (100.0)

* 300人以上のランクの累積に合計があらわれる。

** 全国は1972年事業所統計 庄内南部1974年はA調査
同1976年は今回調査による。

印刷、輸送用機械に特に多く、次いで金属や一般機械に多い。拡大型は、木材・木製品、化学、鉄鋼、非鉄金属に多い。従っておおまかにいって、賃労働やくいづぶしは金属・機械に集まっている。これらが庄内に圧倒的に集積している業種であることを考えると、集積が一方でこれらの型をうみだしているといえる。維持型や単純型は多くの業種に散らばっており、特徴はつかみにくい。拡大型では、化学に注目する必要がある。化学は、1965年以降新しい立地がない。これは地区が市街地として成熟したためであると思われる。大正末期に立地した工場を軸に設備改善を重ねており、設備更新を行なった工場の最高額を投じた改善をみれば、最低が200～300万円層、最高は1億円以上の層で、しかも大部分は2,000万円以上のところに集中している。これは庄内南部では極めて高い部分に属する。

表11-102 業種別の従業員規模
(今回1976年調査、回収分)

従業員規模(人)	1～2	3～4	5～9	10～19	20～29	30～49	50～99	100～199	200～299	300～	計
織 絹	1 (50.0)							1 (50.0)			2 (100.0)
衣 服	1 (16.7)	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)							6 (100.0)
木材・木製品	2 (40.0)		2 (40.0)	1 (20.0)							5 (100.0)
家 具	2 (66.7)		1 (33.3)								3 (100.0)
ハルブ・紙	1 (25.0)		2 (50.0)			1 (25.0)					4 (100.0)
出版・印刷				1 (100.0)							1 (100.0)
化 学	1 (11.1)		1 (11.1)	2 (22.2)	1 (11.1)		1 (11.1)		1 (11.1)	2 (22.2)	9 (100.0)
ゴム製品									1 (100.0)		1 (100.0)
窯 業			1 (100.0)								1 (100.0)
鉄 鋼				1 (50.0)		1 (50.0)					2 (100.0)
非鉄金属	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)						1 (16.7)		6 (100.0)
金 属	14 (25.5)	14 (25.5)	15 (27.3)	8 (14.5)		2 (3.6)	2 (3.6)				55 (100.0)
一般機械	10 (27.8)	6 (16.7)	7 (19.4)	7 (19.4)	1 (2.8)	2 (5.6)	3 (8.3)				36 (100.0)
電気機械	4 (26.7)	3 (20.0)	2 (13.3)	2 (13.3)	1 (6.7)		1 (6.7)	1 (6.7)		1 (6.7)	15 (100.0)
輸送機械	3 (50.0)			3 (50.0)							6 (100.0)
そ の 他	4 (33.3)	2 (16.7)	3 (25.0)	1 (8.3)		1 (8.3)	1 (8.3)				12 (100.0)
計	44 (26.8)	28 (17.1)	38 (23.2)	28 (17.1)	3 (1.8)	7 (4.3)	8 (4.9)	2 (1.2)	3 (1.8)	3 (1.8)	164 (100.0)

表11-103 零細化する業種—全国—
(事業所統計調査による1969年と1972年の比較)

業 種	1969年を100としたときの1972年の従業員の平均規模
武 器	37.7
ゴ ム 製 品	86.9
織 絹	89.2
非 鉄 金 属	89.5
一 般 機 械	89.8
電 気 機 械	90.5
出 版 ・ 印 刷	92.4
金 属	92.7
な め し か わ	92.8
鉄 鋼	93.4
石 油 製 品	96.1
窯 業	99.5

(以上、減少した12業種について)

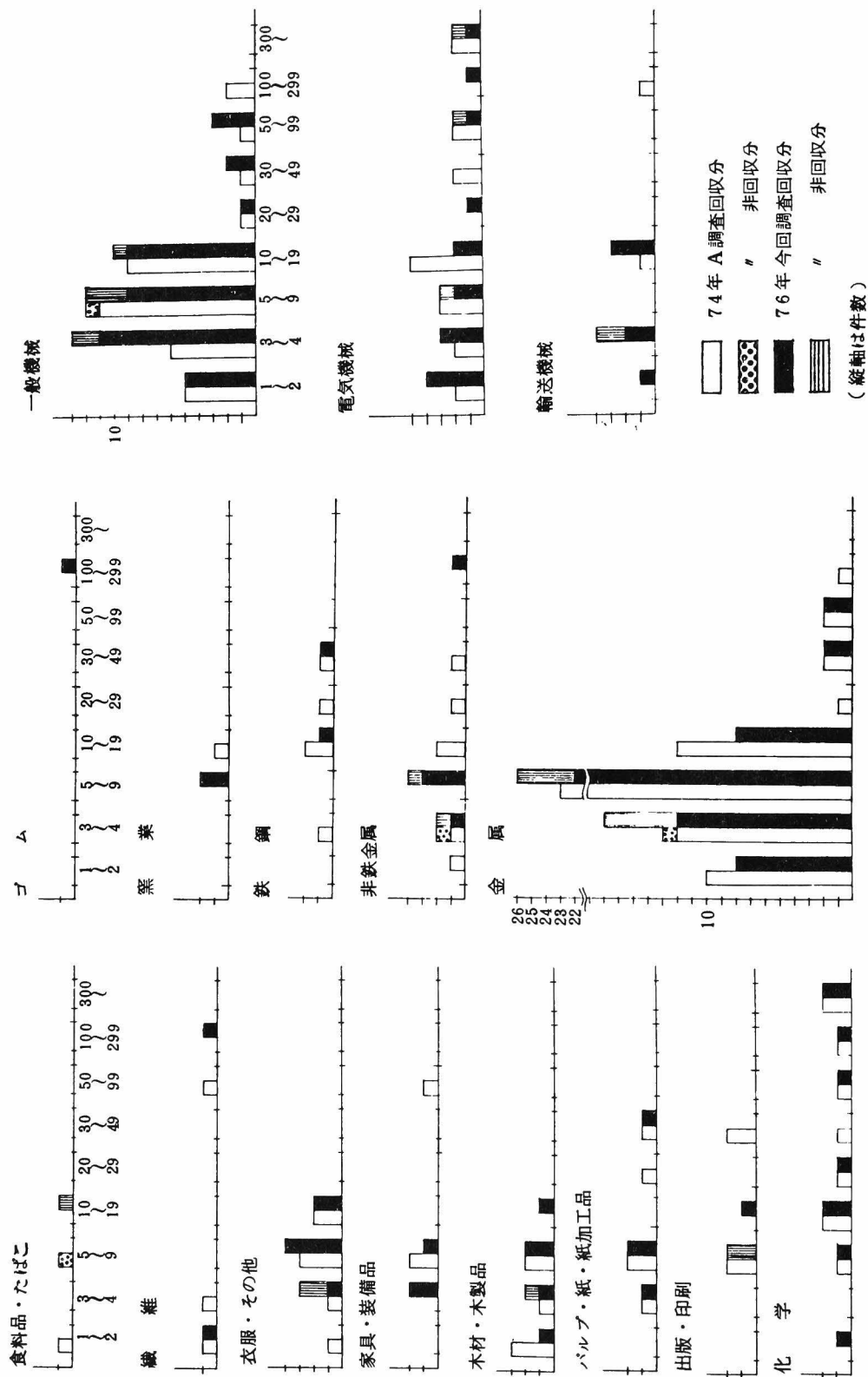


図11-84 業種別の従業員規模変化 (1974年→1976年)

表11-104 業種別設備改善の型

業種 型	繊維	衣服の繊維	木材・木製品	家具・装飾品	パルプ・紙加工紙品	出版・印刷	化学	ゴム製品	窯業	鉄鋼	非鉄金属	金属	一般機械	電気機械	輸送機械	その他	計
賃労働					1 (12.5)							4 (50.0)	2 (25.0)			1 (12.5)	8 (100.0)
くいつぶし												6 (40.0)	4 (26.7)	3 (20.0)		2 (13.3)	15 (100.0)
維持		2 (6.9)		2 (6.9)	1 (3.4)		2 (6.9)				1 (3.4)	8 (27.6)	6 (20.7)	5 (17.2)	1 (3.4)	1 (3.4)	29 (100.0)
単純	1 (2.1)	4 (8.5)	1 (2.1)		2 (4.3)	1 (2.1)	1 (2.1)		1 (2.1)		1 (2.1)	16 (34.0)	11 (23.4)	3 (6.4)	3 (6.4)	2 (4.3)	47 (100.0)
拡大			3 (4.8)	1 (1.6)			6 (9.7)	1 (1.6)		2 (3.2)	4 (6.5)	20 (32.2)	13 (21.0)	4 (6.5)	2 (3.2)	6 (9.7)	62 (100.0)
計	2	6	5	3	4	1	9	1	2	2	6	54	36	15	6	12	161

2) 工場の区別と経営組織 (表11

- 105

全体では、86%が単一工場であるが、残りは、大部分が他に親企業のある支社・分工場であり、一部が他に支社・分工場をもつ親工場である。この地区の土地利用が、大阪市北部の工場の転入によって工場化されていった経緯を考えると、この地区に支社や分工場をもっている企業の本社や親工場は大阪市、特にその北部にあると考えられる。また50%が個人経営である。

くいつぶし型はすべて単一工

場、個人経営である。維持型の大半も同様である。これらは小零細経営の特質をよくあらわしている。一方、単純型は大半が単一工場であることでは前2者と同様であるが、個人経営の比がほぼ半分になっている。これは経理の明確化など、非生業化が進み、企業としての体裁を保つものが多いことをあらわす。拡大型では支社、分工場であるものや、本社である工場が増えるが、単純型にみられた経営の非生業化が一層はっきりしている。

3) 開業時期 (図11-85)

南地区の工場は、戦前そして戦後に一貫した工業優先の地区形成過程のなかで立地が進んできた。高度経済成長政策の始まる1960年の南地区の工場数は豊中市全体のおよそ4分の1で112件であり、一工場あたりの出荷額は豊中市平均の約2.2倍だった。このように南地区には、より規模の大きい工場の

表11-105 型別、工場の区別、経営組織

工場の区別 型	単一工場	本社	支社	個人	株式	有限	計
賃労働	6 (75.0)	1 (12.5)	1 (12.5)	2 (25.0)	5 (62.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
くいつぶし	15 (100.0)			15 (100.0)			15 (100.0)
維持	28 (96.6)		1 (3.4)	24 (82.8)	3 (10.3)	2 (6.9)	29 (100.0)
単純	43 (91.5)	3 (6.4)	1 (2.1)	23 (48.9)	19 (40.4)	5 (10.6)	47 (100.0)
拡大	46 (75.4)	3 (4.9)	12 (19.7)	20 (32.8)	38 (62.3)	3 (4.9)	61 (100.0)
計	140 (85.9)	8 (4.9)	15 (9.2)	85 (52.1)	67 (41.1)	11 (6.7)	163 (100.0)

立地が進んでいたが、高度成長期にはいと、用地・輸送・地価・消費地への近接などの諸要因により、主に大阪市北部から中小零細工場が進出し、1972年には180件余りにまで増えた。この間、転・廃業した工場が多いことを考えると、統計上での増加以上に多くの工場が立地してきたことがわかる。

型別にみると、くいつぶし型や維持型の大半と賃労働型の過半数は、高度経済成長期以降に南地区に進出して、転・廃業や従業員の独立などの階層分解をしてきた個人経営の零細工場であると考えられる。単純型にしても、拡大型にしても、他の型に比べると、高度成長期以前に立地した工場が多いが、圧倒的に多くの工場が60年以後の開業である。

4) 従業員規模 (図11-86)

型べつにみる。賃労働型は4人以下の層に4件、10～19人層に2件、50～99人層に2件と、散在しているが、4人以上の層に含まれる4工場と、それ以外の4工場に2分されているとみてよいだろう。これは、この型が、親企業によって積極的に育成されている部分と、その低賃金労働力の利用のみを目して設備が貸与されている部分に2分化していることを表わす。くいつぶし型は、零細・極小零細に属する工場のみで構成されている。維持型にすべて20人未満の工場であり、より零細な層に比重が高い。くいつぶし型や維持型の、いずれも設備改善を行なったことのない工場の問題は小零細工場の問題の重要な一つとしてとらえることができる。この地区では、1974年に比べて極小零細層が急増していることをみたが、これは設備改善能力をうばわれた工場が、経営を維持するために人員を整理して、従業員規模の面で下降してきたためであると考えられる。くいつぶし型はこのような経過を経て、工場経営を放棄せざるをえなくなると思われる。このように階層分解、新規参入、転・廃業をくり返すといわれる中小零細工業の典型は、くいつぶし型・維持型であるといえよう。単純型は300人未満のすべての層にわたっているが、その大多数は19人以下である。従業員規模という点からみれば維持型とよく似

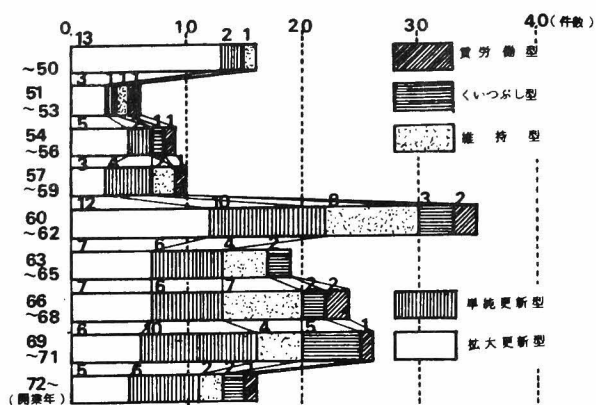


図 11-85 開業時期別工場数

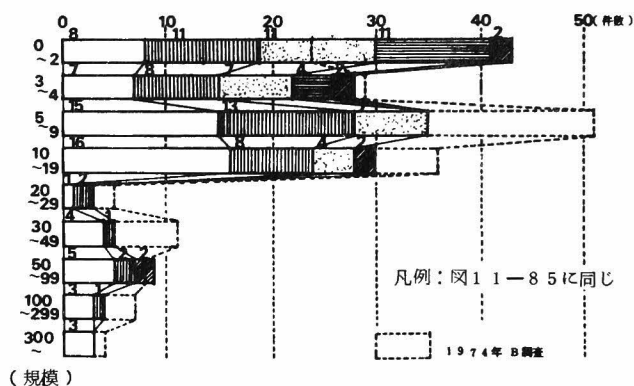


図 11-86 従業員規模別工場数

た分布を示す。拡大型も大多数は19人以下の小さな工場であるが、大規模工場がすべてこの型であるのをはじめとして、30人以上の工場はほとんど拡大型である。

5) 工場敷地面積および借地面積(図11-87、88)

敷地面積については、400㎡をさかいに2つのグループにわかれる。狭い方のグループには従業員30人以上の工場は含まれない。借地面積別の構成をみると、75㎡をこえると、借地をしている工場が減り、持地の工場が増える。これを型べつにみると、敷地面が1000~3999㎡のグループで持地であることがいくつぶん型と維持型の特徴である。一方、単純更新型・拡大更新型では、敷地が大きくなるにつれて持地になる傾向がいくらかみられる程度である。

6) 経営者の居住地(表11-106)

経営者の居住地については、特に経営者が地区内に住んでいるのか否かという点が大事である。地区に居住することは、地区に住まねばならぬ必然性の結果である。賃労働型は地区内と地区外にはほぼ同数に分かれており、これは4)で述べたこの型の2分化に対応しているといえる。くいつぶし型は地区内に居住する経営者の割合の最も高い型である。このことは、この型の経営者とその家族が長時間の不規則な労働や管理を強いられるため職住一致もしくは近接

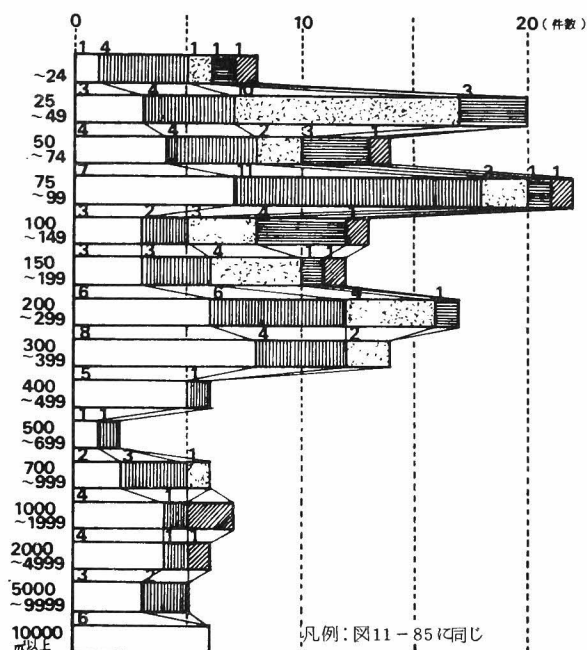


図11-87 工場敷地面積別工場数

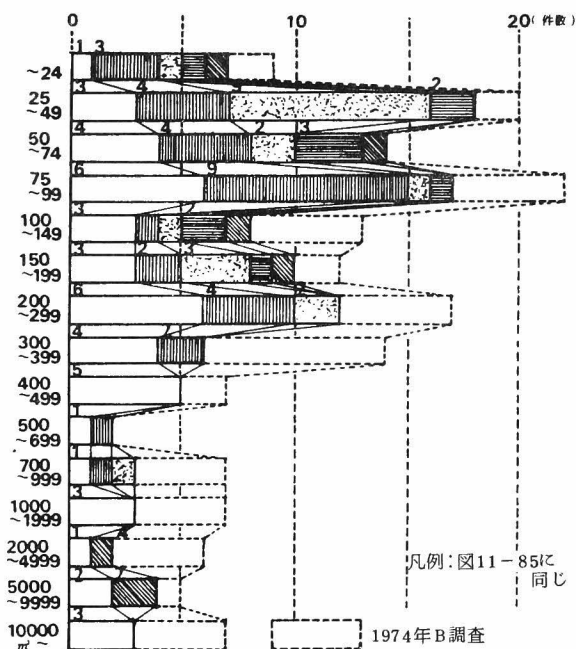


図11-88 工場借地面積別工場数

の形態をとっていることをあらわす。くいつぶし型に最も集中してみられるこの性質は、維持型、単純型、拡大型の順にうすらいでいくが、それでもなお拡大型の3割が地区内居住である。

B調査では、南部地区に居住し地区内で工場を経営する経営者が地元工場経営者層としてとりだされ、分析されている。それによると、94%が9人以下の零細経営であり、主婦の43%が家族従業員として働いており、生業的経営であることがよくわかる。

(3) 地区工場の労働力構成

① 従業員上の地位(表11-107)

まずそれぞれの型が、どのような雇用状態にある労働者によって構成されているかをみる。労働者を、常雇用、パート・臨時、家族従業員に3分した場合、地区全体では、圧倒的多数(82%)が常雇用であり、次いでパート・臨時が14%、家族従業員の比率は低く4%にすぎない。しかし、型ごとにみると、この3種はきわだった偏りをみせる。それぞれの型を、その最も特徴的な側面をとり出すと、くいつぶし型は家族従業員の最も多い型であり、維持型と単純型にはパート・臨時が最も多く集まっており、拡大型と賃労働型は常雇用に最も多く依存している。賃労働型では、家族従業員への依存が多い。

くいつぶし型の従業員で最も多いのは常雇用であり、58%を占めるが、むしろこの型は、家族従業員が平均の約10倍の37%をも占める点で特徴的である。

維持型や単純型でも常雇用が最も多いのであるが、この2つの型では、

表11-106 経営者の居住地

型 居住地	賃労働	くいつぶし	維持	単 更	純 新	拡 更	大 新	計
庄内南部地区	5 (55.6)	10 (66.7)	14 (48.3)	18 (38.3)	18 (30.0)	67 (41.0)		
由内地域		1 (6.7)	2 (6.9)	6 (12.8)	2 (3.3)	11 (6.7)		
豊中市		2 (13.3)	6 (20.7)	10 (21.3)	15 (25.0)	33 (20.2)		
その他	4 (44.4)	2 (13.3)	7 (24.1)	13 (27.7)	25 (41.7)	52 (31.9)		
計	9 (100.0)	15 (100.0)	29 (100.0)	47 (100.0)	61 (100.0)	161 (100.0)		

表11-107 型別従業員上の地位・勤続年数・年齢

型 従業員上の地位など	賃労働	くいつぶし	維持	単 更	純 新	拡 更	大 新	計
全従業員	92 (100.0)	19 (100.0)	137 (100.0)	611 (100.0)	2,810 (100.0)	3,708 (100.0)		
常雇用	84 (91.3)	11 (57.9)	72 (52.6)	386 (63.2)	2,464 (88.8)	3,051 (82.3)		
パート・臨時	0 (0.0)	1 (5.3)	28 (20.4)	176 (28.8)	303 (10.9)	508 (13.7)		
家族従業員	8 (8.7)	7 (36.8)	35 (25.5)	44 (7.2)	47 (1.7)	142 (3.8)		
勤続年数								
1年未満	5 (6.0)	0 (0.0)	3 (4.2)	46 (11.9)	140 (5.7)	342 (11.2)		
1～5年	39 (46.4)	2 (18.2)	17 (23.6)	104 (26.9)	569 (23.1)	730 (23.9)		
6～10年	11 (13.1)	5 (45.5)	31 (43.1)	122 (31.6)	583 (23.7)	752 (24.6)		
11年以上	29 (34.5)	4 (36.4)	23 (32.0)	114 (29.5)	1,170 (47.5)	1,340 (43.9)		
従業員年齢								
20歳未満	1 (1.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (1.0)	81 (3.3)	87 (2.9)		
20～29歳	23 (27.4)	4 (36.4)	14 (19.4)	61 (15.8)	542 (22.0)	678 (22.2)		
30～39歳	12 (14.3)	4 (36.4)	12 (16.7)	136 (35.2)	727 (29.5)	975 (32.0)		
40～49歳	10 (11.9)	2 (18.2)	17 (23.6)	85 (22.0)	650 (26.4)	822 (26.9)		
50～59歳	19 (22.6)	1 (9.1)	14 (19.4)	46 (11.9)	355 (14.4)	466 (15.3)		
60才以上	21 (25.0)	0 (0.0)	1 (1.4)	20 (5.2)	106 (4.3)	148 (4.9)		
計	84 (100.0)	11 (100.0)	72 (100.0)	386 (100.0)	2,464 (100.0)	3,051 (100.0)		

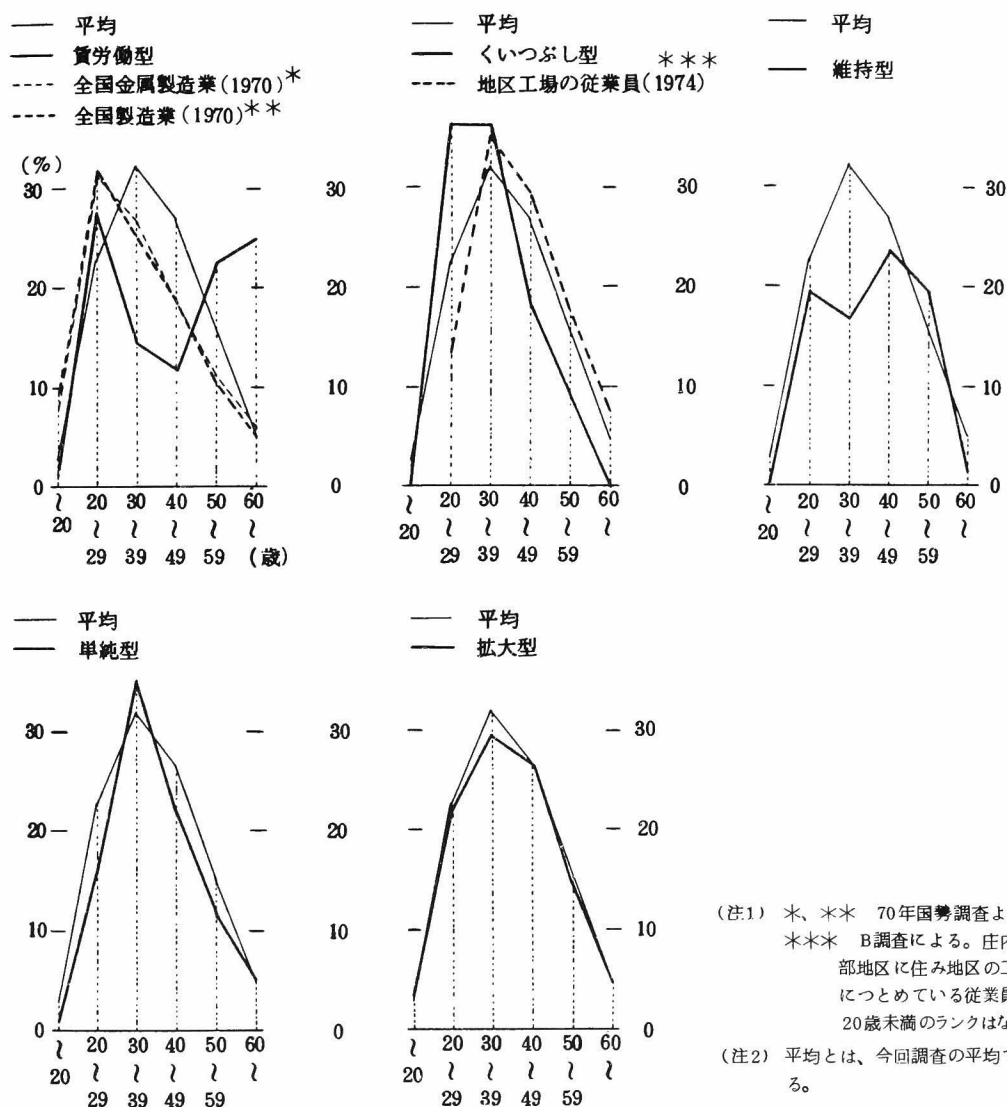


図11-89 型毎の年齢分布(10歳きざみ)

パート・臨時の占める割合が最も高い。これは、この2つの型は、くいつぶし型に比べてより非生業的な経営であり、地区内の安い労働力に頼るが、経営基盤が不安定なために解雇の容易なパートや臨時を多く雇っているためであろう。

拡大型は、家族労働力への依存を脱して、常雇用を軸にした労働力に依っている。大きな工場がこの型に多い。ただしこの型には小零細な工場も多く、絶対数でみれば、家族従業員が他のどの型におけるよりも多い。

賃労働型では、常雇用の占める割合が最も高い。これは、親企業との関係によって経営を維持できる工

場が一定あることを示す。他方、家族従業員が9%と、平均の2倍以上あるが、これは賃労働型のうちのより小零細なグループでは家族労働に頼る経営を強いられていることを示すといえよう。

② 年齢と勤続年数(表11-107、図11-89)

ここでは従業員の年齢と勤続年数をみる。いずれも常雇用に限らず、すべての従業員について調べ分析すべきであるが、調査の都合上、常雇用に限った。

まず年齢を10歳きざみでみる。1970年の国勢調査から、全国の製造業労働者と、同じく全国の金属製造業労働者の年齢構成をとりだし、これと庄内南部地区の従業員の平均の年齢構成、各型の年齢構成を比較した。全国の製造業と、全国の金属製造業との間に労働者の年齢構成上の差はほとんどなく、いずれも20代をピークに、ほぼ同じ割合で高齢の方へ下がる曲線となる。これらに比べると、南部地区の平均の年齢構成は、30代にピークがある点で最も大きく違っている。従って南部地区は全国に比べて、30代、40代、50代が5~8%多く、20歳未満や20代が7~10%少ない。高齢の労働者の多い地区であるといえる。またB調査で、庄内南部地区に住み、地区内の工場で働く人を地元工場従業員層として分析しているが、この層の年齢構成と、今回調査における常雇用労働者の年齢構成とはほぼ一致する。ただし、30歳未満の年齢層では、地元工場従業員層が約13%、今回調査で常雇用労働者が25%と、およそ2倍のひらきがある。このことは、この年齢層の労働者の約半数は南部地区外に居住していることを意味する。地区内に住み、地区内の工場に勤める従業員はいっそう高齢化しているといえる。

型べつにみると、拡大型はほぼ地区内の平均に一致し、単純型がこれに次いでいる。拡大型は、勤続年数も長く経験のある壮年労働者を多くかかえているといえる。くいつぶし型では20代、30代の従業員の比率が極度に高い。この型の勤続年数を調べるほとんどが6年以上になっており、従業員は10代のおわりや20代のはじめに就業して以来勤続していると考えられる。これらの従業員は、独立することをめざして技術を獲得しようとしているが、それが困難になってきているものと思われる。賃労働型は30代、40代が少なく、50代、60代が多いV字型のカーブを描いている。この型の勤続年数をみると1~5年と11年以上の2ヶ所に集中しており、歴史の古い工場では、いったん雇用した従業員が多く勤続し、労働力の新規参入が少なかったことを意味していると考えられる。維持型は20代から50代までがほぼ同じ程度の構成比をもつ台形のカーブを描く。これは、この型がほぼ60年以降に、一時期に集中せずに立地し、また、経営が特に発展もせず後退もしなかったためであると思われる。

③ 従業員の居住地(表11-108)

つぎに、従業員の居住地の地域分布をみる。そのうち南部地区については、A調査と比較する。まず指摘されるのは、工場従業員がわずかに2年間に約1,600名も減少していることである。この減少を雇用関係別にみると、すべて常雇用に属する。また、パート・臨時の増加は労働条件の切り下げも進行していることを示している。南部地区工場就業者中、地区内居住者は、1974年で37.5%、76年で31.5%を占め、地区住民にとって、工場が就業の機会を提供すると同時に、工場にとっても労働力として重要である。ところが、先の1,600名の減少のうちの約800名を南部地区が占め、この地区の労働者が切りすてられやすい立場にあることを示している。規模別にみれば30人以上の工場で大量の労働力切りすてと労働条件の切り下げが進行している。これの住民へのインパクトは大きく、住民の間に就業への要求が強まっていると思われる。

(4) ま と め

庄内南部地区では、高度成長期までは比較的大規模な工場が立地していたが、高度成長期以降中小零細工場が進出してきて、近年特に1~2人層の増加による零細化が著しい。ここには全国平均の3倍近く金属・機械が集中し、他に化学などが小数ずつある。地区の工場従業員は、おおまかにいって全国平均よりも10歳ほど高齢である。

表 1 1 - 1 0 8 従業員の居住地（雇用形態別、従業員規模別）

雇用形態従業員 の規模 居住地	雇 用 形 態 別			規 模 別						
	家 族	常 雇 用	パ ー ト 時	人 1～4	5～9	10～29	30～99	100～299	300人以上	計
庄 内 南 部	89 (65.9)	827 (27.0)	290 (56.5)	69 (48.3)	140 (53.8)	236 (53.2)	155 (19.2)	308 (31.3)	259 (24.2)	1,167 (31.5)
(下欄はA調査)	104 < 69.8 >	1,681 < 35.1 >	206 < 52.2 >	60 < 69.8 >	164 < 63.9 >	284 < 51.3 >	400 < 40.5 >	485 < 38.4 >	598 < 28.0 >	1,991 < 37.3 >
庄 内 地 域	8 (5.9)	429 (14.0)	73 (14.3)	21 (14.7)	15 (5.8)	56 (12.6)	83 (10.3)	165 (16.8)	291 (27.1)	631 (17.0)
豊 中 市	24 (17.8)	464 (15.1)	43 (8.4)	19 (13.3)	40 (15.4)	46 (10.4)	171 (21.2)	93 (9.5)	187 (17.4)	556 (15.0)
東淀川・淀川 ・西淀川	3 (2.2)	128 (4.2)	4 (0.8)	4 (2.8)	18 (6.9)	21 (4.7)	37 (4.6)	19 (1.9)	35 (3.3)	134 (3.6)
大 阪 市	2 (1.5)	314 (10.2)	10 (1.9)	11 (7.7)	21 (8.1)	23 (5.2)	64 (7.9)	120 (12.2)	93 (8.7)	332 (9.0)
大 阪 府	4 (3.0)	448 (14.6)	10 (1.9)	11 (7.7)	9 (3.5)	28 (6.3)	156 (19.4)	98 (10.0)	168 (15.7)	470 (12.7)
兵 庫 ・ そ の 他	5 (3.7)	454 (14.8)	83 (16.2)	8 (5.6)	21 (8.1)	35 (7.9)	140 (17.4)	181 (18.4)	139 (13.6)	524 (14.1)
計	135 (100.0)	3,064 (100.0)	513 (100.0)	143 (100.0)	260 (100.0)	444 (100.0)	806 (100.0)	983 (100.0)	1,072 (100.0)	3,708 (100.0)
(下欄はA調査)	149 < 100.0 >	4,785 < 100.0 >	395 < 100.0 >	86 < 100.0 >	304 < 100.0 >	554 < 100.0 >	988 < 100.0 >	1,262 < 100.0 >	2,139 < 100.0 >	5,333 < 100.0 >

型ごとに属性をみると、くいつぶし型を一方の、拡大型を他方の端として、その間に維持型、単純型がこの順に推移する構造になっている。賃労働型はこの4型とは別の特徴をもっている。

くいつぶし型は金属・機械に集まって、すべて単一工場で個人経営であり、経営者が職住近接・一致で、家族労働力に多く依存する生業的な経営である。拡大型には親工場であるものや、分工場であるものも含まれ、個人経営は最も少なく、最も非生業的に経営されている。この型も多くは中小零細工場であるが大きな工場のほとんどはこの型に含まれる。地区内に居住する経営者は少なく、従業員に占める家族従業員の割合はほとんど無視できるほどである。この2つの型の間に維持型と単純型がある。両方ともパートや臨時に依存する率が高く、経営が不安定であることの反映であると思われる。

賃労働型は多くの側面で、やっと経営を維持できるグループとそれよりもなお極小零細なグループに2分されているといえる。

3. 設備改善の実態

(1) はじめに

ここでは、工場の生産をさきえている設備の改善について、まず①設備改善の契機や内容につよく影響すると考えられる設備の所有関係の変化について分析し、②設備改善の経歴の分析を通して、最後に③改善の際、実際重要な経済的条件となる費用の構成について考察することを目的とする。

(2) 設備の所有関係

① 設備の所有関係の現状と変化

各工場で売上高の最も高い製品を製造する設備の所有関係をみると、全体では85%が全部自分の所有となっており、大半を占めるが、全部親の所有と答えているのが6%、その他が9%で、何らかの形で親

企業所有の設備があるとするのが15%である。

つぎに設備の所有関係の変化を、その製品の製造開始時(当初)と現在とで比較すると(表11-109)、当初「全部自分の所有」とするものが145社に対して、現在は137社と、8社減っている。また「全部親企業の所有」とする工場も、当初12社に対して現在9社と3社減っている。それに対して「その他」は当初4社から現在15社と11社増

加している。変動のなかったものは、「全部自分の所有」が92%、「その他」が7.5%、「全部親の所有」が6.7%となっており、設備を自分で所有していない工場の方が、変動が激しい。また全体では、その所有関係が変化しなかった工場は145件(90%)で、残りの16件(10%)は何らかの変化をしている。そのうち、「全部親の所有」から「全部自分の所有」へと、自己所有化した工場が5件に対して、設備所有が親企業に変化した工場は11件となっており、さらに廃業した工場も考えると、この地区の工場の少なからぬ部分は、親企業への従属をつよめる傾向にあるといえる。さらに、事業所数の増加(庄内南部では1974年から76年まで約10%増加)の事実、および下請企業の残存利用と競争淘汰という資本主義下の一般的傾向を考え合わせると、この地区の小零細工場が増々劣悪な経営環境下におかれていることが予想できる。また、設備改善の型別に所有の変化を見ると(表略)、いずれの型もその10%前後は、何らかの変化をしており、特に賃労働型、くいつぶし型、維持型の3者では、自己所有化した例はまったくなく、単純型、拡大型にのみ見られる。特に単純型にその傾向がつよい。また、いずれの型においても親企業へと所有が変化した工場は、ほとんど借地での経営で、常雇用従業員の少ない小規模な、経営基盤の弱い工場である。この様な経営基盤の弱い工場は、なしくずし的に廃業に追い込まれるか、親企業に全面的に吸収されていくものと思われる。

② 設備所有の変化と設備改善の関係

設備所有の変化のタイプ別に設備改善の経験の有無を見ると(表11-110)、(以下、「全部自分の所有」を自、「その他」を他、「全部親企業の所有」を親と表わす。)「他一親」、「自一親」、「自一他」という親企業への従属をつよめるグループ、「親一親」、「他一他」、「自一自」という所有の変化のないグループ、「親一他」、「親一自」、「他一自」という自己所有化の3つのグループに分かれる。自己所有化が進んだ工場ほど、また、現在の設備が所有のものが多く、改善の経験も多く、特に自己所有化のグループは、5件のすべてが、改善経験があるとしており、注目される。すなわち、設備改善のように、積極的な経営を行い、自己所有化を進めていく工場は、次第に親企業への従属から離れ、より自立的な設備改善が可能となるとと思われる。

(3) 設備改善の実態

① 設備改善の経歴

設備の改善は、全体では114件(71%)が経験しており、また「手仕事を機械化した」工場は84件(52%)で、両者のいずれかを行った工場は124件(77%)である。型別には、賃労働型は、6件(6.7%)が経験しており、くいつぶし型は全く、維持型はほとんど経験がない。単純型、拡大型はすべての工場が経験している。

表 11-109 当初の所有と現在の所有

当初 \ 現在	全部親の所有	その他	全部自分の所有	合計
全部親の所有	8 (66.7)	2 (16.7)	2 (16.7)	12 (100.0)
その他	0 (0.0)	3 (75.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
全部自分の所有	1 (0.7)	10 (6.9)	134 (92.4)	145 (100.0)
合計	9 (5.6)	15 (9.3)	137 (85.1)	161 (100.0)

(注)：上段は実数、下段は横のパーセント。以下同様

表 11-110 所有の変化のパターン別設備改善の経験の有無

所有の変化 設備改善の経験	親 依 存 化			無 変 化			自己所有化			合 計
	他 親	自 親	自 他	親 親	他 他	自 自	親 他	親 自	他 自	
有	—	1 (100.0)	6 (60.0)	5 (62.5)	2 (66.7)	94 (70.1)	2 (100.0)	2 (100.0)	1 (100.0)	113 (70.2)
無	—	—	4 (40.0)	3 (37.5)	1 (33.3)	40 (29.8)	—	—	—	48 (29.8)
合 計	11 (6.8)			145 (90.1)			5 (3.1)			161 (100.0)

ここで、現在製造している主製品をいつから製造しているのかを見ると(表11-111)、全体では、開業以来が118件(74%)で「途中から」42件(26%)となっている。なかでも、くいつぶし型では6件(40%)の工場が「途中から」としていることは、比較的变化が激しく、不安定な受注によって経営が成立していることを示すものであろう。

さらに「途中から」とする工場について製品転換した年度と開業年を見ると(表略)、開業年と製品転換した年度との間隔は3年前後と比較的みじかく、この事実からも、「途中から」とする工場は、開業後すぐに製品転換をせまられたことがわかる。

ここで、途中から主製品を転換した工場が新規に設備を導入したか否かを見ると(表11-112)、新規に設備を導入しないとする工場が、賃労働型の2件(100%)をのぞくと、くいつぶし型は4件(67%)と最も高く、製品転換をしても、設備導入を伴う、大幅なものでなく、現有の設備で間に合う製品転換である。同様に、維持型も2件(40%)と比較的多い。

表 11-111 型別主製品製造開始時期

型	開 業 時	途中から	合 計
賃 勞 働 型	7 (77.8)	2 (22.2)	9 (100.0)
くいつぶし型	9 (60.0)	6 (40.0)	15 (100.0)
維 持 型	24 (82.8)	5 (17.2)	29 (100.0)
単 純 更 新 型	34 (72.3)	13 (27.7)	47 (100.0)
拡大更新型	44 (73.3)	16 (26.7)	60 (100.0)
合 計	118 (73.8)	42 (26.3)	160 (100.0)

表 11-112 型別主製品転換時の設備導入の有無

設備導入 型	有	無	合 計
賃 勞 働 型	—	2 (100.0)	2 (100.0)
くいつぶし型	2 (33.3)	4 (66.7)	6 (100.0)
維 持 型	3 (60.0)	2 (40.0)	5 (100.0)
単 純 更 新 型	11 (84.6)	2 (15.4)	13 (100.0)
拡大更新型	13 (81.3)	3 (18.8)	16 (100.0)
合 計	29 (69.0)	13 (31.0)	42 (100.0)

表 11-113 設備改善の内容別改善理由

理由 内容	省力化	初心者 パートの 操作性	製品精度 の向上	大量生産	親企業 が入れた	設備の 老朽化	保安	公害対策	省エネルギー化	その他	合計
手 → 機	7 (29.2)	3 (12.5)	10 (41.7)	3 (12.5)	—	—	1 (4.2)	—	—	—	24 (100.0)
A → A	10 (20.8)	—	18 (37.5)	4 (8.3)	—	9 (18.7)	1 (2.1)	4 (8.3)	—	2 (4.2)	48 (100.0)
A → A+A'	4 (11.1)	5 (13.9)	14 (38.9)	5 (13.9)	—	2 (5.6)	1 (2.8)	2 (5.6)	—	3 (8.3)	36 (100.0)
A → nA	2 (66.7)	—	1 (33.3)	—	—	—	—	—	—	—	3 (100.0)
合計	23 (20.2)	8 (7.0)	43 (37.7)	12 (10.5)	—	11 (9.6)	3 (2.6)	6 (5.3)	—	5 (4.4)	114 (100.0)

② 最高額設備改善の持つ意味

設備改善の型ごとに分析するに先立って、最高額設備改善の内容別の理由を見る(表11-113)ことによって、各改善の持つ意味をさぐる。まず、「手仕事を機械化した」(以後「手→機」と記す)という改善は、製品精度の向上が10件(42%)、省力化が7件(29%)と他の理由と比べて最も多く、更に初心者・パートの操作のしやすさを求めている改善が3件(12.5%)となっている。つまり、「手→機」は、製品精度の向上および省力化を最大の目的とする

が、同時に初心者・パートも使えるようにということを目指した改善である。次に、「古い設備を更新した」(以後「A→A」と記す)は、「手→機」と大体同じ目的であるが、省力化の割合が低くなり、初心者・パートでも操作ができるようにとする理由はなくなり設備の老朽化9件(19%)を第3の理由としている。つまり「A→A」は、製品精度の向上、省力化を目指すと同時に、「老朽化したので」という理由も大きな比重を持つ改善である。「設備の一部を拡大した」(以後「A→A+A'」と記す)は、省力化の比重が増々低くなり、それに比較して、初心者・パートの操作のしやすさ、大量生産が各々5件(14%)と高くなっている。つまり「A→A+A'」の改善は、製品精度の向上を目指すと同時に初心者・パートで使えるようにし、更に大量に生産できるようにする改善であるといえる。最後に「設備を一度に全部拡大した」(以後「A→nA」と記す)は、他の型と全く異り、省力化が最大の目的となり2件(67%)、製品精度の向上は1件(33%)である。つまり、「A→nA」は製品精度は一定水準にあり、設備の増強によって、省力化を目指す改善である。

(3) 最高額設備改善の内容

最高額設備改善の内容を見ると(表11-114)、全体では「A→A」が50件(44%)と最も多く、次

表 11-114 型別設備改善の内容

内容 型	手 → 機	A → A	A→A+A'	A → nA	合計
賃労働型	3 (50.0)	2 (33.3)	1 (16.7)	—	6 (100.0)
くいつぶし型	—	—	—	—	—
維持型	3 (100.0)	—	—	—	3 (100.0)
単 純 更新型	10 (22.2)	33 (73.3)	1 (2.2)	1 (2.2)	45 (100.0)
拡 大 更新型	10 (16.4)	15 (24.6)	34 (55.7)	2 (3.3)	61 (100.0)
合計	26 (22.6)	50 (43.5)	36 (31.3)	3 (2.6)	115 (100.0)

いで「A→A+A'」36件(31%)、「手→機」26件(23%)、「A→nA」3件(3%)となっている。型別に見ると、賃労働型は、「手→機」が最も多く3件(50%)で、「A→A」2件、「A→A+A'」1件となっている。維持型は「手→機」が3件(100%)である。単純型は「A→A」が最も多く33件(73%)、次いで「手→機」10件(22%)である。拡大型は、「A→A+A'」が最も多く、34件(56%)で、次いで「A→A」15件(25%)、「手→機」10件(16%)となっている。以上の改善の事実と、前節の改善の持つ意味を考え合わせると、各型の持つ性格がよく出てくる。すなわち、賃労働型は、設備が親企業の所有である事実も考え合わせると、製品の精度を向上することに努力し、合理化としては、手仕事を機械化することによって省力化するという改善にとどまり、かつ、使用年限を超えた場合でも超過的使用をつづけ、それでも老朽がいちじるしくなるとやっと改善するというぎりぎりの経営条件下にあるといえる。維持型は「手→機」が100%であり、賃労働型より多いが、設備の老朽化をうたえることはなく、企業が比較的若く、設備が償却年限内の状態にあるか、加工面からくる設備改善へのインパクトがより小さいかのいずれかであろうと思われる。単純型は、使用年限を超えた設備を補修的改善をしている典型である。拡大型は、製品精度の向上をはかりつつ、ある程度は補修的改善を行うが、一方では生産力の向上を最もつよく指向する型である。これは各型ごとの、最高額設備改善理由をみると(表略)よくわかる。単純型と拡大型を比較すると、拡大型は、省力化、製品精度の向上、老朽化という項目は減少するが、初心者・パートの操作のしやすさ、大量生産という項目が増加している。

表11-115 型別改善年度

改善年度 型	1950 年以前	51～ 53	54～ 56	57～ 59	60～ 62	63～ 65	66～ 68	69～ 71	1972年 以降	合 計
賃 労 働 型	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (33.3)	0 (0.0)	2 (33.3)	2 (33.3)	6 (100.0)
くいつぶし型	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
現状維持型	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
単純更新型	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (8.9)	4 (8.9)	11 (24.4)	25 (55.6)	45 (100.0)
拡大更新型	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (11.9)	4 (6.8)	19 (32.2)	29 (49.2)	59 (100.0)
合 計	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (11.6)	8 (7.1)	33 (29.5)	57 (50.9)	112 (100.0)

(注) 上段は実数、下段()は横のパーセント

④ 最高額設備改善の時期

最高額改善の時期をみると(表11-115)、全体では1972年以降が57件(51%)、69年以降が90件(80%)と近年に集中している。更に、この数値は、庄内の全工場の55%にあたり、69年以降7年間に何らかの形で、過半数の工場が設備改善をしており、最高額でない改善を含めると、この数値はもっと上昇すると思われる。これは、庄内地域への工場立地が、58年から62年の35件(21%)をピークに、58年以降に121件(74%)であり、これらの工場の設備が老朽化、能率低下をきたし、ほぼ同時期に更新期を迎えたことが原因であると思われる。各型も、共に同じ様な傾向にある。

次に設備改善が開業後何年で行われるかをみると、全体では、開業後9.0年で行われている。単純型と拡大型を比較すると各々、7.1年と10.4年であり、単純型の方が短い。この事実は、単純型では開業時に十分な設備がなく、家族労働や長時間労働等の設備以外のものに依存した経営であり、製品転換等の新

しいインパクトには、従来の設備では答えられず、設備改善を余儀無くされるためと思われる。他方、拡大型は、開業時に十分な設備を持ち、多少の新しい需要には従来の設備でこたえられ、十分な内部留保を持ち、計画的にしかも拡大的設備改善をするため、開業から設備改善までの期間が長くなると思われる。

⑤ 最高額設備改善の投資額

最高額設備改善の投資額を見ると(図11-90)、100万円～200万円が17%、200万円～300万円が16%という順になっており、200万円前後を中心に、50万円から1,000万円の間に68%が集中している。また、すべての工場の平均投資額は958万円である。

ある。型別にみると、賃労働型では、中間はなく、500万円前後と、50万円未満の2カ所に分布しており、賃労働型の2分化を裏付けるものである。その平均投資額は206万円である。維持型は、20万円～50万円、100万円～200万円、200万円～300万円に各々1件ずつ分布している。平均投資額は最も低く148万円である。単純型と拡大型を比較すると、平均投資額は、各々、748万円と1,245万円であり、前節で述べた内部留保の豊かき、改善規模の大きさを裏付けるものである。また、分布の状態を比較しても、拡大型の方が20万円から1億円まで、平均して分布しており、金額が2,000万円を超えると、拡大型の割合が高くなる。改善規模に対応した適正な額の改善を行っていると思われる。改善額と全従業員数との関係を見ると多少のバラツキはあるが、規模が大きいほどその金額は大きい。また、9人以下の層65件(58%)では、規模別に大きな差はなく200万円前後である。10人以上になると500万円を超え、50人以上では5,000万円弱と対数的に増加する。

⑥ 最高額設備改善の資金調達の手段

各工場がどのように改善資金を調達しているかを見ると(表11-116)、「自己資金のみ」とする工場が最も多く、49%を占めている。次いで「自己資金と銀行融資」15%、「銀行融資のみ」10%と続く。金利が低く、中小企業が借り易いはずの公共金融からの借入は「自己資金と府・市の融資」6%、「自己資金と国の融資」3%と、少ない。自己資金あるいは、民間金融機関により多く依存していることが明らかである。

単純型と拡大型を比較すると、単純型では、公共金融の利用度が高くなり、「自己資金と府・市の融資」は11%となる。拡大型は逆に、公共金融の利用度はもっと低くなり、自己資金や民間金融の利用度が高くなる。

また、各資金調達手段ごとの割合を見ると(表11-117)、「自己資金」は81～100%とするものが59%と最も多く、改善資金を自己資金に依存している工場が、かなりの件数にのぼることがわかる。

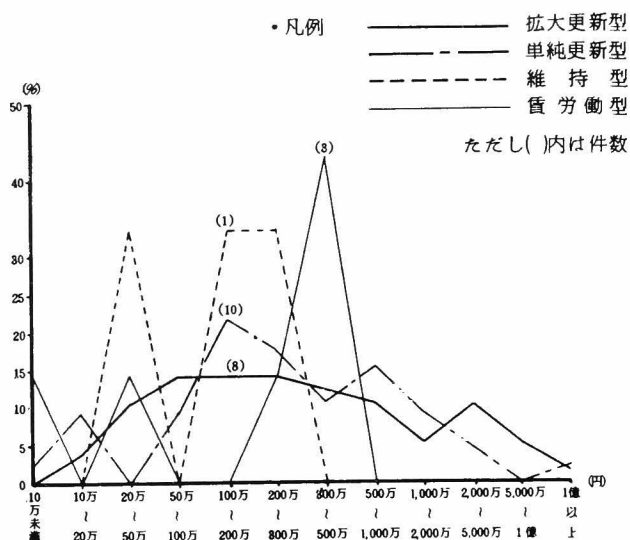


図11-90 型別最高設備改善額

表 1 1 - 1 1 6 型別改善資金調達の手段

手段 型	自己 資金 のみ	銀行 融資 のみ	国の 融資 のみ	府・市 の融資 のみ	親企業 の負担 のみ	自己 + 銀行	自己 + 国	自己 + 府・市	自己 + 親企業	銀行 + 国	銀行 + 府・市	自己+ 銀行+ 府・市	自己+ 国+ 府・市	自己+ 銀行+ 国	合計
賃労働型	3 (50.0)	—	—	—	3 (50.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6 (100.0)
維持型	1 (33.3)	1 (33.3)	—	—	—	1 (33.3)	—	—	—	—	—	—	—	—	3 (100.0)
単純更新型	22 (46.8)	4 (8.5)	2 (4.3)	1 (2.1)	1 (2.1)	6 (12.8)	3 (6.4)	5 (10.6)	—	—	—	—	—	3 (6.4)	47 (100.0)
拡大更新型	31 (51.7)	6 (10.0)	1 (1.7)	—	—	10 (16.7)	1 (1.7)	2 (3.3)	2 (3.3)	1 (1.7)	1 (1.7)	1 (1.7)	1 (1.7)	3 (5.0)	60 (100.0)
合 計	57 (49.1)	11 (9.5)	3 (2.6)	1 (0.9)	4 (3.4)	17 (14.7)	4 (3.4)	7 (6.0)	2 (1.7)	1 (0.9)	1 (0.9)	1 (0.9)	1 (0.9)	6 (5.2)	116 (100.0)

「銀行融資」、「国の融資」、「府・市の融資」は、41～60%とするものが最も多く、各々、44%、40%、55%となっている。いずれも、その手段だけでなく、他の手段、特に自己資金との併用が多いようである。しかし「銀行融資」の場合は、81～100%とする工場も、28%とかなりあるが、公共金融機関、特に「府・市の融資」の場合は、わずか10%となっており、これからも、公共金融機関への依存度が低いことが判明する。「親企業の負担」の場合は、「自己資金」のパターンとよく似ており、81～100%と

表 1 1 - 1 1 7 各資金調達手段の1件当たりの割合

手段 割合(%)	自己 資金	銀行 融資	国の 融資	府や市 の融資	親企業 の負担	その他
0～20	7 (7.2)	1 (2.8)	2 (13.3)	2 (18.2)	1 (16.7)	—
21～40	8 (8.2)	7 (19.4)	3 (20.0)	2 (18.2)	—	—
41～60	22 (22.7)	16 (44.4)	6 (40.0)	6 (54.5)	2 (33.3)	—
61～80	3 (3.1)	2 (5.6)	1 (6.7)	—	—	—
81～100	57 (58.8)	10 (27.8)	3 (20.0)	1 (9.1)	3 (50.0)	1 (100.0)
合 計	97 (100.0)	36 (100.0)	15 (100.0)	11 (100.0)	6 (100.0)	1 (100.0)

(注) ただしパーセントは縦のパーセント

するものが50%を占め最も多い。親企業から資金を借りるという場合は、その工場の設備が親企業の所有である等、親企業への従属が強いため生じる結果である。もちろんこの工場は、すべて賃労働型である。

(4) 設備改善の資金構成

以上みてきた傾向をさらに調達手段別の金額の分布について分析し、かつ、全国あるいは大阪府の状況と比較することにする。

まず、投資金額を、型と手段の関係で見ると(表11-118)、件数の場合と異なり、「銀行融資」が44%と第1位になり、「自己資金」は42%と低くなる。また「国の融資」は11%と増加している。その結果が一件当たりの平均金額に現われ「銀行融資」1,363万円、「国の融資」807万円、「自己資金」488万円となっている。「府・市の融資」はさらに低く、179万円となっている。以上より、多額の資金を必要とする設備改善には、自己資金だけでなく、銀行や国の融資に依存しており、府・市の融資は件数・金額共に低く、効果的な援助に成り得てないことが明らかとなる。しかし、規模別には、9人以下の工場の平均投資額は200万円前後で、10人～49人の工場は800万円、20～49人の工場は1,500万円と、

この投資額は、各々、「府・市の融資」、「国の融資」、「銀行融資」の融資実績の額にはほぼ対応している。この額の点からだけみれば、拡大型－規模大－銀行、単純型－規模中－国、その他の型－規模小－府・市、という対応関係が成り立ちうるが、実際には、府・市の融資は単純型、拡大型が利用しており、その他の型では、全く利用されていないのが現状で、この点では公的な資金援助の効果が、賃労働やくいつぶし型のより零細な経営改善におよんでいないことが明らかである。

また、大阪府の現状と比較すると（表11－119）、社員銀行（大阪銀行協会に所属する銀行で、具体的には、長期信用銀行、都市銀行、信託銀行、地方銀行である）と中小企業専門民間金融機関の両者で借入金の91％という高い割合を占めているのに対して、この地区では77％である。この事実は比較的公共の金融機関の利用度が高いことを示すとい

える。また、中小企業庁の「製造業設備投資動向調査」によると、1973年度の資金調達状況で、自己資金の割合は50％となっており、この地区より9％高い割合である。この原因を調べる為に前述の調査の経年変化を見ると、自己資金の割合は、50～60％の間で変化をしている。60％台の年は、ほぼ、不況時と重なり、民間金融機関が融資をてびかえる結果、自己資金の割合が高くなることを示す。

また、民間金融機関側も、いわゆる優良中小企業を中心に積極的に貸出しを行なう姿勢が見られ、大阪府の場合、企業貸出残高のうちで中小企業の占める割合は1966年の39％から74年度の48％へと漸増している。この地区で自己資金の割合が低く、借入金が多いのは、比較的生産が好調で、銀行等の民間金融機関のこの地区への投資意欲が高いと思われる。しかし経年変化を見ると、自己資金の占める割合は増加し、銀行融資は減少している。反面、国の融資を中心に、公共金融機関の割合が増加している。73年以降の改善では、「自己資金」53％、「銀行融資」28％、「国の融資」17％となっている。

型別に見ると、賃労働型は件数でも金額でも自己資金と、親企業の負担が半々で、親企業への依存度が最も高い型である。しかし、その平均金額は200万円前後で、高度の設備改善は望めない（例えば、優秀な旋盤は一台200～300万円である）。維持型は、内部留保が少ない為、銀行への依存度が73％と最も高いが、銀行融資の平均金額は163万円と最も低い。府や市の融資や、親企業の負担はまったくない。単純型は、自己資金が54％と最も高く、国の融資が24％、銀行融資17％と続くが、平均金額では、国の融資が最も高く1,178万円である。銀行融資は総額、平均額共に低く、多額の改善には、国の融資を利用している。拡大型は、改善件数では単純型とくらべてあまり差はないが、金額では大きな差が現われる。す

表11－118 型別資金調達手段別設備改善額（単位：万円）

手段 型	自己 資金	銀行 融資	国の 融資	府や市 の融資	親企業 の負担	その他	合 計
賃労働型	653 (53.0)	—	—	—	580 (47.0)	—	1,233 (100.0)
	(3) 218	—	—	—	(3) 193	—	(6) 206
維持型	120 (27.0)	325 (73.0)	—	—	—	—	445 (100.0)
	(2) 60	(2) 163	—	—	—	—	(3) 148
単純更新型	18,678 (54.3)	5,930 (17.2)	8,245 (24.0)	1,389 (4.0)	150 (0.4)	—	34,392 (100.0)
	(38) 492	(13) 456	(7) 1,178	(6) 232	(1) 150	—	(46) 748
拡大型	25,928 (35.9)	41,463 (57.4)	3,864 (5.4)	582 (0.8)	296 (0.4)	60 (0.1)	72,193 (100.0)
	(50) 519	(20) 2,073	(8) 483	(5) 116	(2) 148	(1) 60	(58) 1,245
合 計	45,379 (41.9)	47,718 (44.1)	12,109 (11.2)	1,971 (1.8)	1,026 (1.0)	60 (0.1)	108,263 (100.0)
	(93) 488	(35) 1,363	(15) 807	(11) 179	(6) 171	(1) 60	(113) 958

（注） 各欄は上から 総額
総額の横のパーセント
件数
1件当りの平均額

なわち、銀行融資が総額で57%、平均額で2,073万円と、最も高い。公共金融機関の利用度は、総額、平均額共に低い。このことは、拡大型を中心とする中大規模の工場と金融機関との結びつきがよくなる、その結果が土地利用状態にも影響を与えている傾向があることを示すものである。

小零細工場にとって、高利の民間融資よりも、低利の公共融資が充足されることが、設備改善を容易にし、体質の強化をはかれる重要な条件と思われるが、最高額設備改善を見た範囲ではその利用度は低い。特に、府や市の融資制度は全体の2%にも満たない。そこで、府や市の融資の利用実態を見ると(表11-120)、「利用したことがある」が42%と最高額改善の利用状況より高い割合を示している。また、同じ公共金融でも、国の融資をうける場合は国の融資だけを利用するか、銀行融資と自己資金と併用する事が多いのに対して、府や市の融資の場合は、自己資金と併用する事が多くなっている。型別に見ると、賃労働型の利用度は13%と最も低く、親企業とのつながりの強さを反映している。くいつぶし型と維持型では、各々47%と38%であり、維持型の方が少ない。単純型と拡大型は、各々62%、34%であり、拡大型の方が低いという結果が出ている。このことは銀行との結びつきがより強いことからくるのであろう。他方、単純型は、それ程銀行とのつながりは強くない。

次に、利用しない理由を見ると(表11-121)、「資金調達がうまくいっているから」が54%と最も高く、次いで「借金をしない方針な

表11-119 1974年度大阪府下中小企業向け貸出状況

(単位:億円)

金融機関区分		項目	総貸出	中 小 企 業 向	中 小 企 業 向 以 外	D/C	中 小 企 業 向 構 成 分
		C	D	C-D	(%)	(%)	
社 員 銀 行			130,091 (107.4)	40,735 (103.3)	89,356 (109.3)	31.3 (32.5)	50.5 (52.8)
中 民 小 間 企 機 業 関 専 門 金 融 機 関	相互銀行	16,635 (112.8)					20.6 (19.8)
		10,829 (109.1)					13.4 (13.3)
		5,198 (113.9)					6.4 (6.1)
		32,662 (111.7)					40.4 (39.2)
	政府系機関	3,156 (122.4)					3.9 (3.5)
		2,352 (117.0)					2.9 (2.7)
		1,825 (129.6)					2.3 (1.9)
		7,333 (122.3)					9.1 (8.0)
合 計			170,086 (108.3)	80,730 (108.1)	89,356 (109.3)	47.5 (47.6)	100.0 (100.0)

(注) ()内は対前年度比、但しD/C及び、中小企業
向構成比欄の()内は前年度係数
資料: 日本銀行「都道府県別経済統計」

表11-120 型別府・市の融資制度の利用状況

利用状況 型	利用した ことがある	知っている が利用した ことはない	知らない	合 計
賃 労 働 型	1 (12.5)	7 (87.5)	—	8 (100.0)
維 持 型	11 (37.9)	18 (62.1)	—	29 (100.0)
く い つ ぶ し 型	7 (46.7)	7 (46.7)	1 (6.7)	15 (100.0)
単純更新型	29 (61.7)	17 (36.2)	1 (2.1)	47 (100.0)
拡大更新型	20 (33.9)	39 (66.1)	—	59 (100.0)
合 計	68 (42.2)	88 (54.7)	2 (1.2)	161 (100.0)

ので」22%、「返済能力なし」14%となっている。くいつぶし型は「返済能力なし」、「借金をしない方針」が共に43%で、経営状態にみあった融資条件でないことが大きな障害となっていることがわかる。維持型は「資金調達がうまくいっている」が72%と、最も多い型である。実際に改善を行う時は、低額であっても銀行に大半を依存しているのが現状である。単純型と拡大型では、「借金をしない方針」が各々29%と15%であり、拡大再生産をする工場とそうでない工場の差が現われている。

表11-121 型別府・市の融資制度を利用しない理由

理由 型	資金調 達がう まくい てゐる ので	金額が 少ない ので	返済能 力がな いので	希望者 が多い ので	借金し ない方 針なの で	その他	合 計
賃労働型	4 (57.1)	—	—	—	2 (28.6)	1 (14.8)	7 (100.0)
くいつぶし型	1 (14.3)	—	3 (42.9)	—	3 (42.9)	—	7 (100.0)
維持型	13 (72.2)	1 (5.6)	2 (11.1)	—	3 (16.7)	1 (5.6)	18 (100.0)
単 純 更新型	8 (47.1)	3 (17.6)	3 (17.6)	—	5 (29.4)	2 (11.8)	17 (100.0)
拡 大 更新型	22 (55.0)	5 (12.5)	5 (12.5)	3 (7.5)	6 (15.0)	5 (12.5)	40 (100.0)
合 計	48 (53.8)	9 (9.9)	13 (14.3)	3 (3.3)	19 (22.0)	9 (9.9)	91 (100.0)

実際の府や市の融資制度の状況を

見ると、小規模企業事業資金常時あっせん融資や、中小企業事業資金融資等、数種の融資制度が市役所を窓口として存在し、比較的条件も有利で、金銭的にも担保があれば1,000万円前後融資を受けることができる。しかし、現実には、銀行や国の融資を利用することが多い。その原因として、「利用しない理由」には明瞭に現われていないが、調査中の生の声としては、他と重複して融資が受けられなかったり、手続が複雑であるとするのがあり事務員等を置く余裕のない小零細工場としては、現実には毎日の生産に追われて、考慮できないことが利用率を下げている原因ともなっている。さらには、公共の融資制度を利用することによって、何らかの形で銀行とのつながりが失われ、それが、親企業や関連企業のつながりを弱めることになるという危惧があるからでもあろう。

この点では、単純型、拡大型はともかくとして、設備改善のできていない、くいつぶし型、維持型に対して、公共融資の金利・金額・手続等の面で、技術的・政策的解決をはかることが求められているといえる。

(5) ま と め

以上、3つの視点で設備改善の実態を見てきたが、①設備の所有関係では、全体の10%が何らかの変動をしており、しかも、親依存化傾向が強く、新規工場が下請として増加しており、この地域の貧困化は、ますます進むことと思われる。特に、賃労働型、くいつぶし型、維持型には設備の自己所有化はまったくないことは、この傾向がすすみつつあることを示すものである。②設備の改善は、全体の80%が何らかの改善を経験している。賃労働型は2分化され、優秀なものは親に依存した改善を行うが、その改善も「手仕事を機械化する」といった初歩的なもので、超過使用も見られる。くいつぶし型は、設備改善をまったく行っていない。維持型は、ごく一部で改善を行っているが、それもすべて「手一機」という改善である。以上の2つの型の平均投資額は150～200万円と低い。単純型は、すべての工場で改善を行っており、精度の向上を目指すと同時に、補修的な改善で、開業から改善までの平均間隔は、拡大型の10.4年に対して7.1年と短い。拡大型も、すべての工場で改善を行っており、補修的な改善を行うが、一方では、もっとも生産力の向上を指向した改善を行う。平均投資額は、単純型の748万円に比べて、1,245万円と最も大きい。③金融機関との関係では、単純型は国を中心とする公共金融機関と結びついており、拡大型は銀行への依存度が強い。この傾向が今後続くとするなら、土地利用計画に、大きな影響を地区に与えてゆくと考えられる。その他の型は、賃労働型は親企業に、維持型は銀行に強く依存している。④小零細な経営により成り立

っている賃労働型、くいつぶし型、維持型に対して地域と結びついた、府や市の融資制度の拡充が今後の重要な課題の一つである。

4. 設備改善の要因と動向

(1) 目的

中小零細工場が地域で経営を続けていく上で、設備改善を順調に行なえるかどうかは、死活的な意味をもっている。中小零細工場の問題とは、基本的には、中小零細工場が、大独占企業に支配され、従属して存在しているところにあり、ここで取り上げる設備改善の内容もこのことに規定される。大企業の下請中小零細工場への支配は、個々の局面では、様々の形態を取りながらも、常に適応能力のある部分の育成強化、系列化と、適応能力のない部分の2次、3次下請への配置がえや切り捨てという形で買かれていく。従って、中小零細工場にとって、設備改善は、親企業の要求するコスト引き下げ、品質精度の向上などに、どのようにこたえていくかという形で展開されていく。前節の「設備改善の実態」では、庄内南地区の中小零細工場の設備改善と、その資金調達の実態を明らかにしたが、本論での目的は、これらの工場の設備改善有無の背景と、これからの設備改善動向を分析することである。そのために①まず型ごとの過去の設備改善有無の意味を考察し、それと各型の経営環境、取引条件との関連を、特に設備改善困難層を中心として分析する。②次に各型のこれからの設備改善動向を、各型の改善予定の有無と、その理由の分析を通じて明らかにしていく。

(2) 設備改善有無の背景

表 11-122 設備更新無しの理由(多項目)

前節で述べられたように、賃労働型の一部とくいつぶし型、維持型は過去に設備の改善や、更新の経験をもたない工場である。そのおもな理由は、くいつぶし型では「資金の積み立てできず」67%、「ガタがきていない」40%、「先行不安」27%、維持型では「ガタがきていない」76%、「敷地が狭い」31%、である(表11-122)。

同じ無改善でもくいつぶし型を維持型から区別するものは「資金の積み立てができず」「先行不安」「あと継ぎがいな

理由 型	い ガ タ が き て い な い	敷 地 が 狭 い	立 資 金 の メ ド	あ と づ き な し	し 人 手 を ふ や	先 行 不 安	そ の 他
賃労働型	3 (100)	1 (33)	1 (33)				
くいつぶし型	6 (40)	4 (27)	10 (67)	3 (20)		4 (27)	1 (7)
維持型	22 (76)	9 (31)					4 (14)
単純型							
拡大型							
合計	31 (63)	14 (29)	11 (22)	3 (6)		4 (8)	5 (10)

(注) ()内はパーセント、以下同様

い」などの理由であるが、これらは無改善の理由そのものが、くいつぶし型の経営基盤の弱さを示している。つまり資金や経営の見通しが立たないことが無改善としてあらわれている。従って、この型では、改善できる主体的条件がないため、必要があっても改善できないまま、文字通り生産設備をくいつぶしていつていると考えられる。

これに対し、維持型の「ガタがきていない」「敷地が狭い」という理由は、一応「改善する力はあるが、ガタがきていないので必要がない(あるいは空間的にできない)」と受けとれる。しかし、これらの工場は実際上ガタがきたら、改善する力をもっているのか。又、本来設備改善は「ガタが来たから」行なわれるのか。単純型、拡大型の全部、及び賃労働型、維持型の一部は、何らかの改善や更新をやってきたが、その理由は「製品のできをよくしたかったから」38%、「人手を省くため」22%、「もっとたくさん作るため」11%、「ガタがきたから」10%となっている。最大の改善理由として「ガタが来たから」を上げている工場は、改善した工場のうち10%しかないが、無改善の理由として「ガタなし」を上げる工場は維持型、くいつぶし型を合わせて64%を占めている。

大企業に従属する小零細企業においては、受注生産や売上の特定取引先への集中が一般的である。注文生

産への依存からくる不利益性は、不断に変動する親企業との生産性格差や同列中小工場との平均的生産性からみた格差によってより強くあらわれてくる。従って中小零細工場にとっての最大の課題は、この不利益性を克服し、取引先を確保、開拓していくために、いかに適切な設備投資を行なっていくかということである。しかし、系列化の進行する中で、取引先の変更は困難化しており、中小零細企業が、自己に有利な取引先、販売分野への展開を図ろうとすれば、①親企業の設備体系に対する補完性を高めるような方向で設備投資をするか、②一般市場のシェアを拡大する方向で設備投資をするか、ということになる（『現代日本の中小企業』新評論 第5章、中小企業の金融問題、山下俊郎著）。従って、中小零細工場の設備投資は、親企業の新たな設備投資や、製品転換、コスト引き下げ要求、品質精度の向上要求に、どのように対処していくかという形で展開されていく。表11-123の「増産」、「精度向上」、「コスト引き下げ」という理由も、このことを示している。逆に見れば、設備改善をしてこなかった工場は、こうした設備投資の論理にのらなかった工場であり、親企業の安定するいわば適応能力をもち得なかった部分と見ることができる。

「ガタが来っていない」と答えているいくつかの型、維持型の開業年（今の主製品を作りはじめた年）を他型とくらべても特に新しさは指適できない。逆に、開業年と最高改善年のクロスを見るとわかるが、むしろ開業年の新しい工場ほど、多くのものが設備改善を行っている。これから判断して、これまで設備改善をしなかった理由として「ガタなし」を上げているいくつかの型、維持型の経営は、順調な設備改善を行っている条件をもっていないか、あるいは経営形態そのものが、生計費確率的なものであることが推測され、適応能力をもちえず、スクラップ化の方向へ進行している部分とみなしえよう。

以上のように、設備改善をしてきたものとそうでないものとの相違は、経営形態の違いや、経営基盤の強弱を反映している。親企業の要求に応え、中小零細企業間のはげしい競争にうちかって、生き残っていくためには設備改善を行っていくことが不可欠の要件となっていることがわかる。特にくいつぶし型にあっては、この型を特徴づける理由がそのまま経営力の弱さを表現しており、改善できないまま設備をくいつぶしでいっている状況が考えられる。また9件の賃労働型は、更新有り6件、更新無し3件となっているが、これらの工場では、設備改善がその持ち主である親企業の意向で行なわれており、親企業との関係によって、更新のできているものとできないものとの2つのグループに分かれていると思われる。

(3) 各型の経営環境

ここでは、設備改善困難層を中心として、各型のおかれている経営環境を、生産規模、労働形態、労働力需要の面から分析する。それを通じて、設備改善経歴の違いと経営形態との関連を明らかにしていく。

表 1 1-1 2 3 1971 年以降の設備投資目的

(大阪府立商工経済研)
(1975年調査)

投資目的 業種	既存製品増産	旧設備更新	コスト下げ	人手省不足化	価格上げ 金省け化	新製品生産	品質・生産性向上	他産業 進出分野	公害防止	その他
プレス加工金 属製品製造 (24社)	16 (67)	12 (50)	12 (50)	16 (67)	13 (54)	9 (37)	10 (42)		6 (25)	1 (4)
木製家具製 造(20社)	12 (60)	5 (25)	7 (35)	14 (70)	7 (35)	6 (30)	9 (45)	1 (5)	9 (45)	3 (15)
ねじ製造業 (31社)	18 (58)	14 (45)	15 (48)	20 (65)	8 (26)	13 (42)	22 (71)		5 (16)	5 (16)
合 計	46 (61)	31 (41)	34 (45)	50 (67)	28 (37)	28 (37)	41 (55)	1 (1)	20 (27)	9 (12)

① 生産規模

型ごとの属性分析において指摘された特徴は次のことである。総売上げで見ると、賃労働型、単純型、拡大型は、1000万～3000万をピークとして、100万から20億の間に広く分布している。3000万円未満に分布しているものは、それぞれ33%、70%、51%である。これに対し、くいつぶし型、維持型はそれぞれ100%、86%が3000万円未満である(表11-124)。従業員規模では、9人以下層が、くいつぶし型、維持型ではそれぞれ15件(100%)、24件(83%)であるが、賃労働型6件(66%)、単純型33件(70%)、拡大型30件(49%)である。敷地面積で見ても、300㎡未満の分布をくらべると、くいつぶし型14件(93%)、維持型26件(90%)に対し、賃労働型5件(56%)、単純型34件(83%)、拡大型26件(43%)となっている。このように、くいつぶし型、維持型の経営規模は、そのほとんどが小零細経営であり、設備改善困難層が、こうした形態で存在していることが指摘される。

しかし単純型、拡大型にも小零細経営はかなり存在している。

小零細工場の最高額改善の理由を従業員規模別に見てみると、「製品のできをよくするため」の比率がふえ、又「人手を減らすため」も、全体傾向と同様に多い。これらの工場は、設備改善によって、優秀な技術力は保持しつつ、省力化を行い、親企業の要求に対する適応性もしくは対抗能力を確保してきた部分である。この点でくいつぶし型、維持型の小零細とは区別される。

② 労働形態、労働力需要

表11-125は各型の雇用形態別従業員数を示す。小零細経営であることと関連しているが、くいつぶし型、維持型では、特に家族従業員へ依存する割合が高い。これらの型の主要労働力が家族従業員であるこ

表11-124 型別の年間総売上

売上 型	100万	100万 100万	300万 300万	500万 500万	1000万 1000万	3000万 3000万	5000万 5000万	1億 1億	2億 2億	5億 5億	20億 20億
賃労働	1 (11)			1 (11)	2 (22)	1 (11)	1 (11)	1 (11)	1 (11)		1 (11)
くいつぶし		6 (40)	4 (27)	3 (20)	2 (13)						
維持		6 (21)	4 (14)	4 (14)	7 (24)	4 (14)	1 (3)	2 (7)			
単純更新		5 (11)	5 (11)	8 (17)	10 (21)	5 (11)	8 (17)	1 (2)	2 (4)	3 (6)	
拡大更新		1 (2)	4 (7)	10 (17)	11 (18)	7 (12)	6 (10)	5 (8)	5 (8)	6 (10)	5 (8)
合計	1 (1)	18 (11)	17 (10)	26 (16)	32 (20)	17 (10)	16 (10)	9 (6)	8 (6)	9 (6)	6 (4)

表11-125 各型の雇用形態別従業員数(計は不明を含む)

雇用形態	全従業員	常雇用	パート臨時	家族従業員
賃労働	92 (100)	84 (91)		8 (9)
くいつぶし	19 (100)	11 (58)	1 (5)	7 (37)
維持	137 (100)	72 (53)	28 (20)	35 (26)
単純更新	611 (100)	386 (63)	176 (29)	44 (7)
拡大更新	2810 (100)	2464 (89)	303 (11)	47 (2)
合計	3708 (100)	3051 (82)	508 (14)	142 (4)

表11-126 農・非農、従業員上の地位別有業者の推移

業種 地位	年次 推移	実数(万人)			年平均	増減率
		1956年	1965年	1971年	1956~65	1965~71
農 林 業	総数	1609	1118	828	-4.0%	-4.9%
	自営業	577	479	379	-2.0	-3.8
	家族従業員	960	598	420	-5.1	-5.7
	雇用者	73	40	29	-6.5	-5.2
非 農 林 業	総数	2373	3360	4234	3.9	3.9
	自営業	476	495	611	0.4	3.6
	家族従業員	202	217	287	0.8	4.8
	雇用者	1694	2648	3336	5.1	3.9

(『転換期の中小企業問題』36ページより)

とがわかる。わが国では、65年以降、非農林自営業と家族従業員が激増してきており（表11-126）、それが家族を主体とする個人経営の増加によっていたことが指摘されているが、こうしたことが、くいつぶし型、維持型自営層発生背景にあると思われる。家族従業員の場合、どうしても長時間労働、重労働などが日常的となるが、これらの型ではそれでもなお設備更新が困難な状況にある。

家族従業員への依存は、常雇用労働力の比重を小さくし、これが労働力の質的内容に対する要求の違いとなつてあらわれている。表11-127は型の従業員評価を示したものである。まず注目されるのは「満足している」と答えたものが、賃労働型、くいつぶし型、維持型では過半数を占めているのに対し、単純型、拡大型ではそれぞれ23%、32%となっていることである。評価の内容では「技術をもった人が足りない」35%、「若い人が足りない」30%、「なれた人が足りない」23%、となっているが、これらの評価は単純型、拡大型で特に多い。常雇用への依存が高くなるにつれ、労働力の質に対する要求も強くなってくることを示す。従って従業員規模が大きい工場は、従業員評価もこれと同じ傾向を示している（表11-128）。

常雇用、パートの募集方法では、型別の特徴はそれほど現われていない。常雇用募集方法は、全体で、「親戚、知人の紹介」56%、「職業安定所」37%、「工場の周囲にはり紙」33%と、親戚、知人の紹介によるものが特に多い（表11-129）。最重視手段で見ても、「親戚、知人の紹介」41%、「職業安定所」15%、「周囲にはり紙」16%と、親戚知人の紹介によるものが圧倒的に多い。型別で見ると、くいつぶし型、維持型では「親戚、知人の紹介」に集中しているが、他の型では複数の手段によっている傾向が見られる。パート臨時の募集方法についても、ほぼ同様の傾向が見られ、全体で、「親戚、知人の紹介」48%、「はり紙」40%、「従業員の紹介」33%となっている（表11-130）。常雇用の募集方法は従業員規模との間に相関があり、5～9人層を境としてそれより上の層では「職安」58%、「親

表 11-127 従業員の中身に対する評価（多項目選択）

評価型	技術者が不足	熟練者不足	高齢者が多	若い人が不足	すぐやめる	満足	その他
賃労働	14 (14)	2 (29)		1 (14)		4 (57)	
くいつぶし	2 (22)		1 (11)		2 (22)	5 (56)	
維持	7 (29)	4 (17)	1 (4)	3 (13)	2 (8)	13 (54)	1 (4)
単純更新	16 (36)	13 (30)	9 (21)	12 (27)	11 (25)	10 (23)	2 (5)
拡大更新	25 (42)	15 (25)	8 (13)	26 (43)	12 (20)	19 (32)	
合計	51 (35)	34 (23)	19 (13)	43 (30)	28 (19)	52 (36)	3 (2)

表 11-128 従業員規模別の従業員評価（多項目選択）

評価規模	技術者が不足	熟練者不足	高齢者が多	若い人が不足	すぐやめる	満足	その他
0人						1 (50)	
1人	5 (63)	2 (25)			1 (13)	2 (25)	
2人	6 (32)	3 (16)	3 (16)	3 (16)	5 (26)	9 (47)	
3人	2 (13)	3 (20)	1 (7)	2 (13)		8 (53)	
4人	2 (17)	2 (17)	1 (8)	2 (17)	3 (25)	4 (33)	2 (17)
5～9人	9 (24)	10 (26)	5 (5)	9 (24)	10 (26)	16 (42)	3 (3)
10～19人	15 (56)	8 (30)	6 (22)	12 (44)	6 (22)	5 (19)	
20～29人	2 (67)		1 (33)	1 (33)			
30～49人	2 (29)	2 (29)	1 (14)	5 (71)	2 (29)	3 (43)	
50～99人	5 (63)	2 (25)	3 (38)	5 (63)		1 (13)	
100～199人	1 (50)			2 (100)	1 (50)		
200～299人	2 (67)	2 (67)	1 (33)	1 (33)		1 (33)	
300人以上				1 (33)		2 (67)	
合計	51 (35)	34 (23)	19 (13)	43 (30)	28 (19)	52 (36)	3 (2)

戚、知人の紹介」38%、「はり紙」32%、「広告」26%、「職安」19%、「同業者に相談」14%となっている(表11-131)。5～9人層より上の層では「職安」、「広告」の比率が増加しているのに対し、それ以下の層では、「親戚、知人の紹介」「同業者に相談」が増加している。このことは、小零細工場ほど、血縁の関係や開業以降にできた業者間の個人的つながりによって労働力需要を満たしている工場が多いことを示している。くいつぶし型、維持型に「親戚、知人の紹介」、「はり紙」が多いのは、先にも述べたようにこれらの型に小零細工場が多いからである。

(4) 親企業依存と設備改善(各型のおかれている取引条件)

① 仮説とその結果

今回の調査では、原材料費、原材料製品輸送費の負担関係、加工賃決定法を聞いて、型ごとの取引条件の相違を明らかにし

ようとした。これによって親企業との取引における立場の弱さが型ごとにあらわれてくる、と思われた。特に原材料費の自己負担、発注先負担の違いは工場の立場を大きく規定するものと思われたが、型別の違いは、ほとんどあらわれていない(表11-132)。製品輸送費の自己負担が、単純型74%、拡大型82%と他型にくらべ多いこと、加工賃決定法の自社決定が拡大型で多いこと(47%)が特徴としてはあげられる(表11-133、11-134)。

② 中小零細企業のおかれている立場

ここで改めて、中小零細企業をとりまく社会関係、取引条件を整理し、設備改善との関連を考えてみる。前にも述べたように、中小零細企業の弱さとは、大企業に支配され従属する存在としてのそれである。大企業の支配は、中小零細企業に対する自己の支配領域の不断の再編、強化を一般的傾向としている。それが、市場領域の拡大や景気の変動等を契機として、下請企業のうち優秀な部分とそうでない部分のふり分け、優秀な部分の育成と再編、適応能力のない部分の二次三次下請への配置替えや切り捨てという形で貫かれていく。従って、中小零細企業は下請関係の中で育成強化(ビルド)されたり、まだ大企業支配の貫かれていない新しい市場で過渡的自立をするものがある一方で、つねに、適応能力をもたぬが故に、親企業との下請関係からも排除され、スクラップ化されていく部分が存在している。

表11-129 型別の常雇用従業員募集方法(多項目選択)

方法 型	職業安定所	紙周囲にはり	親工場 の紹介	広告	談同 業者に相	身経 地の者の出	の知 紹介・親 戚	学校に 求人	そ の 他
賃労働	3 (38)	1 (13)	1 (3)	1 (13)	2 (25)		2 (25)		
くいつぶし	1 (11)	1 (11)		1 (11)	3 (33)		7 (78)		
維持	3 (15)	8 (40)		3 (15)	3 (15)		12 (60)	1 (5)	
単純更新	14 (33)	15 (35)		11 (26)	4 (9)		28 (65)	3 (7)	1 (2)
拡大更新	29 (50)	20 (35)	4 (7)	12 (21)	9 (16)	4 (7)	30 (52)	12 (21)	3 (5)
合計	52 (87)	46 (33)	5 (4)	30 (21)	21 (15)	4 (3)	79 (56)	17 (12)	4 (3)

表11-130 パート・臨時の募集方法(多項目選択)

方法 型	職業安定所	紙周囲にはり	親工場 の紹介	新聞 広告	談同 業者に相	の知 紹介・親 戚	人町 会内に会 ・婦	介従 業員の紹	そ の 他
賃労働	2 (29)	1 (14)		1 (14)		4 (57)			
くいつぶし		1 (13)			1 (13)	7 (88)			
維持		7 (44)	1 (6)	1 (6)	3 (19)	5 (31)		4 (25)	
単純更新	3 (8)	16 (43)		6 (16)	6 (16)	21 (57)	1 (3)	11 (30)	
拡大更新	11 (24)	21 (46)	1 (2)	4 (9)	6 (13)	19 (41)	1 (2)	23 (50)	4 (9)
合計	17 (15)	46 (40)	2 (2)	13 (11)	16 (14)	56 (48)	2 (2)	38 (33)	4 (3)

③ 親企業依存と設備改善

それでは設備改善と親企業依存の質やその程度とはどのような関連にあるのか。設備投資が可能となる基本条件として売上高の伸びが上げられる。『70年代の日本中小企業』の中において池田正孝氏は、商工組合中央金庫調査部の金属機械下請企業の実態調査結果「下請中小工業の実態一下請4364社を対象にした実態調査報告（昭和46年）」にもとづいて、下請企業を、親企業への売上依存度と親企業からの受注品目の性格とをクロスさせて、表11-135のように分類されている（『70年代の日本中小企業』新評論、1971年、第4章）。この下請タイプと1964年～70年までの成長度（売上げの伸び率）との相関を示したのが表11-136である。専属型下請（特殊製品製造、売上の75%以上を一親企業へ依存）と自立型下請（特殊製品製造、売上の25%以下を一親企業へ依存）とで「超高度成長型」の比率が高くなっている。しかしより注目されるのは、下請タイプ別の成長度の違いがそれほど見られず平均していることである。

売上の親企業依存度の違いと

成長度との間には、相関はほとんど見られない。これらのことから判断して、下請企業（設備投資をして生き残っていくもの）は「自立型か専属型か」といったオール・オア・ナッシングの方向をとるのではなく、一方では親企業への依存度を低めて自立化していくタイプと、親企業への依存度を高めいわば重点系列化されて、親企業の援助のもとに、近代化、「合理化」をはかっていくタイプとの二者並列の方向（前出『70年代の日本中小企業』209ページ）が考えられる。

④ スクラップ化部分の設備無改善

下請タイプを考える場合、今回の調査でとり上げた「原材料費の負担」もその一つの指標となりうるであろう。「資本的なつながりをもつ直系子会社、系列会社の増大に応じて、その下層には資本的支配より

表11-131 従業員規模別常雇用募集方法（多項目）

方法 型	職業安定所	紙周 囲に はり	親工 場の 紹	新 聞 広 告	談同 業 者 に 相	身経 営 者 の 出	の知 紹 人・ 親 戚	学 校 に 求 人	そ の 他
0～1人	1 (13)	1 (13)			4 (50)		4 (50)		
2人	4 (24)	5 (29)	2 (12)	3 (18)	5 (29)	3 (18)	10 (59)		
3人	1 (7)	5 (33)		3 (20)	5 (33)		9 (60)		
4人	3 (27)	3 (27)		2 (18)	1 (9)		9 (82)		
5～9人	12 (33)	15 (42)	2 (6)	8 (22)	4 (11)		27 (75)		3 (8)
小計	21 (19)	29 (26)	4 (4)	16 (14)	19 (17)	3 (3)	59 (53)		3 (3)
10～19人	10 (37)	13 (48)		5 (19)	2 (7)	1 (4)	11 (41)	2 (7)	1 (4)
20～29人	2 (67)	1 (33)		2 (67)			1 (33)	1 (33)	
30～49人	4 (57)		1 (14)	2 (29)			3 (43)	4 (57)	
50～99人	8 (100)	1 (13)		3 (38)			3 (38)	7 (86)	
100～199人	2 (100)	2 (100)		2 (100)			1 (50)		
200人以上	5 (83)						1 (17)	3 (50)	
小計	31 (58)	17 (32)	1 (2)	14 (26)	2 (4)	1 (2)	20 (38)	17 (32)	1 (2)
合計	52 (37)	46 (33)	5 (4)	30 (21)	21 (15)	4 (3)	79 (56)	17 (12)	4 (3)

表11-132 原材料費の負担

負担 型	自己負担	発注先負担	両方
賃労働	6 (67)	3 (33)	
くいつぶし	9 (60)	6 (40)	
維持	21 (72)	6 (21)	2 (7)
単純更新	31 (67)	14 (30)	1 (2)
拡大更新	43 (70)	18 (30)	
合計	110 (69)	47 (29)	3 (2)

もむしろ原材料供給、生産、販売あるいは経営的側面から独占企業と密接な結合関係をもつ系列企業（専属下請）、下請企業群が連鎖的に拡大しつつあることも『下請系列化』の重要な特徴といえよう」（『現代日本の中小企業』新評論1968年、128ページ）。「原材料費負担」という指標と敷地面積、従業員数総売上げとのクロスを見るとわかるが、発注先負担の工場には特に小零細工場が多い（表11-137、11-138、11-139）従って「原材料費発注先負担」は親企業の小零細工場に対する下請支配の形態であると考えられる。そしてこの負担関係と設備改善との間に余り相関が見られないのは、先に述べた下請タイプとその成長度との間に相関が見られないのとはほぼ同じ理由によるのであろう。

今回調査した範囲では、設備改善と親企業への依存度や下請タイプとの相関をくわしく見ることはできない。しかし設備改善の有無は①親企業の支配化に様々の下請タイプとして組みこまれ、系列化、育成等をされている部分と②下請関係から基本的には排除されスクラップ化されつつある部分との差を明瞭に示しているであろう。従って設備改善経験のない「くいつぶし型」、「維持型」は親企業との関係が専属、系列化等として成立しているのではなく、基本的には切り捨てられつつある部分とみられる。これらの型では、明確な下請関係からも排除され、流動化させられていることが、設備改善困難として現れてきている。つまりくいつぶし型、維持型は、切り捨てられ、流動化させられた部分がスクラップ化していく過程での存在形態といえる。

中小零細企業が大企業に対し従属関係上にある下では、下請再編を契機に、スクラップ部分は不断に生

表11-133 製品輸送費の負担関係

型	負担	自 社 負 担	発注先 負担	どちらの場合もある
賃 労 働		6 (67)	3 (33)	
くいつぶし		10 (67)	3 (20)	2 (13)
維 持		18 (62)	10 (35)	1 (3)
単 純 更 新		34 (74)	9 (20)	2 (4)
拡 大 更 新		50 (82)	10 (16)	1 (2)
合 計		121 (74)	35 (22)	6 (4)

表11-134 加工賃決定法

型	方法	親工場と話し合う	親工場が一方的に	当社の考えで	そ の 他
賃 労 働		5 (56)	1 (11)	3 (33)	
くいつぶし		9 (60)	1 (7)	2 (13)	3 (20)
維 持		17 (59)	1 (3)	10 (35)	1 (3)
単 純 更 新		26 (57)	5 (11)	13 (28)	2 (4)
拡 大 更 新		29 (48)	3 (5)	29 (47)	
合 計		86 (58)	11 (7)	60 (37)	6 (4)

表11-135 受注品目の性格別に見た親企業への売上依存度別企業数（構成比）

受注品目の性格	25%以下	25% ~ 50%	50% ~ 75%	75%以上	計
完成品・特殊	⑤ 4.0%	32%	2.9%	6.4% ①	16.5%
部品・特殊	15.5	13.6	10.6	20.2	59.8
完成品・普通	1.0	0.8	0.9	2.7	5.5
部品・普通	④ 3.7	3.4	3.2	8.0 ②	18.2
計	24.1	21.0	17.5	7.4	100

出所：商工組合中央金庫調査部『下請中小工業の実態』（昭和46年6月）より
（『70年代の日本中小企業』（1971年、新評論）より引用）

みだされてくる。単純更新型、拡大型でも、すでにそうした過程を歩んでいるものが存在するだろう。

(5) 設備改善の将来動向

ここでは各型の将来の設備改善予定の有無とその理由を分析し、これまでの考察と関連させて、各型の設備改善動向を予測する。改善予定の有無では型別の特徴がはっきりとあらわれている。改善予定有が賃労働型44%、単純型41%、拡大型45%であるのに対し、くいつぶし型13%、維持型15%とほとんどが改善予定をもっていない(表11-140)。ここでは設備改善経歴有の型と無しの型との違いに注目する必要がある。過去の長期間での改善経歴の有無と、今後の短期間での見通しにもとづく改善予定の有無とを単純に同列で対比することはできないが、くいつぶし型、維持型に現れている数字は、これらの型の経営基盤の弱さを裏書きするものと思われる。改善予定無の理由を見ると「ガタ無し」42%、「今のままでもふやせる」36%、「敷地が狭い」34%が多いが、過去の無改善の理由と違い、「先行不安」(18%)、「資金のメド立たず」(17%)の比率が増加している(表11-141)。

型別に見ると、くいつぶし型、維持型は過去の改善経歴無しとほとんど同じ分布を示している。くいつぶし型は「ガタ無し」(46%)の他に、「あとつぎ無し」15%、「先行不安」23%、「資金メド立たず」31%となっており、維持型は「ガタ無し」「今でも増産可」「敷地が狭い」に集中している。賃労働型、単純型、拡大型でも、平均50%強の部分が改善予定をもっていないが、そのうち「あと継ぎなし」、「先行不安」、「資金メド立たず」の理由を上げているものが、

表11-136 下請タイプ別にみた成長度

(構成比)

成長度タイプ 下請タイプ	低下型	停滞型	低成長型	高度成長型	超高度成長型	計
①専属型	2.8%	7.1%	14.4%	30.9%	44.8%	100%
②従属型	3.9	11.2	11.7	38.5	34.6	100
③中間型	3.4	8.9	12.8	36.2	38.7	100
④浮動型	5.1	12.8	10.3	35.9	35.9	100
⑤自立型	0.7	5.1	10.6	39.0	44.5	100
計	2.9	8.2	12.9	35.1	40.9	100

出所：前表と同じ

注：「超高度成長型」とは1964年3月から1970年3月までの5年間の売上高増減率が、年平均約20%以上の増加を示した企業、同様、「高度成長型」とは年率10%～20%増の企業、「低成長型」とは年率50%～10%増の企業、「停滞型」とは年率5%増以下の企業、「低下型」とは売上増加率がマイナスの企業を指す。

(引用は表11-135と同じ)

表11-137 原材料費負担別の敷地面積

敷地面積	負担	自己負担	発注先負担	場合により どちらも
0～25m ² 未満		3 (33)	6 (67)	
25～50		12 (66)	8 (40)	
50～75		5 (33)	8 (53)	2 (14)
75～100		12 (55)	10 (45)	
100～150		12 (92)	1 (8)	
150～200		9 (75)	2 (17)	1 (8)
200～300		13 (81)	3 (19)	
300～400		12 (86)	2 (14)	
400～500		5 (71)	2 (29)	
500～700		2 (100)		
700～1000		5 (71)	2 (29)	
1000～2000		6 (86)	1 (14)	
2000～5000		5 (83)	1 (17)	
5000～10000		5 (100)		
10000m ² 以上		7 (100)		
合計		113 (70)	46 (28)	3 (2)

それぞれ20%前後ある。これらの工場は、過去に設備改善をしたが、それ以降経営力を低下させてきていることが推測される。又これらの型で改善予定無し理由として「ガタ無し」「今でも増産可」を上げているものがあるが、これらの工場は過去の改善実績をもっている点で、くいつぶし型、維持型のようにそのことをストレートに経営力の低下に結びつけることはできない。

賃労働型、単純型、拡大型の40%強は、調査時点で改善予定をもっている。これは、他型にくらべてのこれらの型の経営力の強さを示している。これらの工場が最高額改善をした年は特に古いわけではない。改善予定無しの理由を最高額改善年別に見ると、「ガタ無し」の比率はたしかに新しくなるほど増加している。しかし改善予定の有無を最高改善年ごとに見ると、これからの改善を予定しているものは、72年以前に改善経験をもつもので36%前後であるのに対し、72年以降に改善したものは53%の高い比率を示している(表11-142)。従って改善予定をもっているものは、近年改善をしたものがこれからも改善を行っていくという傾向が指摘できる。改善予定のタイプを最高改善年ごとに見ても、とりかえを予定している工場のうち71%が72年以降に改善をした工場である。改善のタイプはこれに次いで、「一部拡大」38%、「機械化」29%となっている。

ここでの分析をまとめると次のことが言える。①賃労働型、単純型、拡大型の40%強が改善予定をもっている

のに対し、過去の更新経験をもたないくいつぶし型、維持型のほとんど(86%)が予定をもっていない。このことはくいつぶし型、維持型の経営基盤の弱さを裏書きしている。②改善予定有は、賃労働型、単純型、拡大型で多いが、近年改善をした工場が多く、拡大、機械化を予定している工場もかなりある。

表11-138 原材料費負担別の全従業員数

従業員数	負担	自己負担	発注先負担	場合により どちらも
0	人	2 (22)	7 (78)	
1	人	11 (69)	4 (25)	1 (6)
2	人	11 (58)	7 (37)	1 (5)
3	人	10 (63)	6 (37)	
4	人	6 (50)	6 (50)	
5～	9人	26 (70)	10 (27)	1 (3)
10～	19人	22 (79)	6 (21)	
20～	29人	3 (100)		
30～	49人	6 (86)	1 (14)	
50～	99人	8 (100)		
100～	199人	2 (100)		
200～	299人	3 (100)		
300人	以上	3 (100)		
合	計	113 (69)	47 (29)	3 (2)

表11-139 原材料費の負担別年間総売上

総売上	負担	自己負担	発注先負担	場合により どちらも
～100万	未満		1 (100)	
100～	300万	7 (39)	10 (56)	1 (5)
300～	500万	7 (41)	9 (53)	1 (6)
500～	1000万	15 (58)	10 (38)	1 (4)
1000～	3000万	22 (69)	10 (31)	
3000～	5000万	14 (82)	3 (18)	
5000万～	1億	14 (88)	2 (12)	
1～	2億	8 (89)	1 (11)	
2億～	5億	9 (100)		
5～	20億	10 (100)		
20億	以上	6 (100)		
合	計	112 (69)	47 (29)	3 (2)

(6) ま と め

各型の設備改善有無の背景と、それらの型のおかれている経営基盤について考察してきたが、ここではそれらの分析をまとめ、予測される各型の設備改善の将来動向を述べる。

①賃労働型は、過去の設備改善の有無、生産規模（従業員数、敷地面積）の大小、改善予定の有無で2つのグループに分かれている。これらの工場は親企業との関係で、親企業と密接に結びついてその設備を補完する役割をはたしているものは、これからも親企業の意向によって設備改善が行なわれていくし、一方親企業との関係そのものが弱い浮動的小零細工場は、設備改善も行なわれずくいつぶしていくと考えられる。特に後者の工場は、設備が親企業所有でありながら、その改善経験をもたない層という意味で、切り捨ての進行している部分と思われる。経営、生活面で様々な困難をかかえているであろう。

②くいつぶし型、維持型はこれまで設備改善の経験をもたず、これらの型に特徴的な小零細経営はそのまま経営基盤の弱い生業的経営につながっている。ほとんどの工場がこれからも改善予定をもっていない。これらの型に設備改善困難層が集中しているといえる。これらの型も、生業的経営の下で、経営、生活環境面での困窮が進行している。

③単純型、拡大型は、これまで設備改善をしてきており、小規模経営のものでも、技術力の確保と省力化を推進してきた型である。半数近くが、これからも改善予定をもっており、他型とくらべて経営基盤は相対的に強い。従って、これからも順調

表 11-140 設備改善予定の有無・予定有の改善のタイプ

改善 予定 と タイプ 型	改 善 予 定		改善のタイプ（多項目）			
	有	無	と り か え	一 部 拡 大	全 部 拡 大	機 械 化
賃労働	4 (44)	5 (56)	4 (100)	2 (50)		
くいつぶし	2 (13)	13 (87)	2 (100)			
維持	4 (15)	23 (85)	1 (25)	2 (50)		1 (25)
単純更新	20 (41)	29 (59)	14 (67)	8 (38)	1 (5)	4 (19)
拡大更新	27 (45)	33 (55)	15 (56)	10 (37)		12 (44)
合 計	57 (35)	103 (65)	36 (62)	22 (38)	1 (2)	17 (29)

表 11-141 改善予定無しの理由（多項目）

理 由 型	ガ タ 無 し	可 今 で も 増 産	人 手 を ふ や	敷 地 狭	し あ と つ ぎ 無	先 行 不 安	た 資 金 メ ド 立	工 場 縮 小	そ の 他
賃労働	1 (20)	3 (60)			1 (20)	2 (40)	1 (20)		
くいつぶし	6 (46)	2 (15)		2 (15)	2 (15)	3 (23)	4 (31)		1 (8)
維持	11 (44)	11 (44)	2 (8)	9 (36)	1 (4)				3 (12)
単純更新	16 (53)	6 (20)		12 (40)	7 (23)	7 (23)			2 (7)
拡大更新	11 (33)	16 (49)	4 (12)	13 (39)	2 (6)	7 (21)	6 (18)	1 (3)	1 (3)
合 計	45 (42)	38 (36)	6 (6)	36 (34)	8 (8)	19 (18)	18 (17)	1 (1)	7 (8)

表 11-142 最高額改善年別の改善予定の有無・改善タイプ

改善 予定 と タイプ 最高額 改善年	改 善 予 定		改善のタイプ（多項目）			
	有	無	と り か え	一 部 拡 大	全 部 拡 大	機 械 化
不 明	11 (22)	38 (78)	5 (46)	4 (36)		2 (18)
1959年 以 前		1 (100)				
60～62						
63～65	5 (38)	8 (62)	3 (60)	4 (80)		1 (20)
66～68	3 (38)	5 (62)	2 (67)	1 (33)		
69～71	9 (27)	24 (73)	4 (44)	3 (33)		6 (67)
72年以降	30 (53)	27 (47)	22 (73)	10 (33)	1 (3)	8 (27)
合 計	58 (36)	64 (64)	36 (62)	22 (38)	1 (2)	17 (29)

に設備改善を行なっていくものが多い。しかし一方で適応能力をもちえなくなり、くいつぶし型、維持型へとおちこんでいくものもあると思われる。

5. 地区整備計画における小零細工業対策の検討

(1) 目的

ここでは、地区整備計画において、主として小零細な経営によってなりたっている工場の経営力を蓄積してゆくことが必要であるとの認識にたつて、庄内南部地区での①工業の立地経過とそこで生じている問題点を明らかにし、②計画への参加状態や要求の実態の分析を通じて、③地区内工業の型別対策の検討をおこなうのが目的である。

(2) 工場問題の経過

庄内地域における工場の立地は、神崎川の水利に依存した化学関係や染色工業などを中心にすでに大正年間よりはじまり、戦前までには大阪の外延工業地帯の性格をもつようになった。戦後になって1950年の朝鮮動乱の特需景気を背景に、戦前からの立地工場に加えて新規の金属・機械などの工場立地がすすみ、これらはいずれも庄内南部地区を中心に集中した。55年前後の工場規模の分布をみると、もっとも多いのが30～99人規模(40%)で、9人以下の小零細経営は12%程度であった。このことから、この時期では全体としては地区の工業は中堅的な業者によってきさえられていたことがわかる。生産額の分布をみると、機械製品が36%、化学工業が25%、金属製品が20%で、これら3つの業種で8割をしめている。

なお、農業はこのような工業の集積に対して急速に位置低下をもたらし、南部地区を中心とする庄内地域は、農業を主体とする経済から工業を主体とする経済構造に変化していった。

1956～59年には、豊中市は赤字再建に悩んでいたが、工業の立地は急速にすすんだ。54年から60年にいたる工業の動向をみると、①工場数で6倍、②従業員数で4倍、③出荷額総額において6倍(インフレ効果は考慮しない倍率)となった(いずれも庄内地域内で)。60年において、豊中市全域に対する南部地区のしめる割合は、①工場数で23%、②従業員数で33%、③出荷額で50%となっており、もっともたかい。この時期は、化学工業のしめる比重が低下し、機械・金属関係がたかい集積を示した。期模では、小零細の立地もすすみ、地区全体としては混合化の方向にすすんだ。こんにちでは200の工場が地区内に立地しているが、50人以上の規模の工場は全体の1割程度であって、大半は小零細な経営によってなり立っているのが現状である。

このように工場が集積立地してきたのに対して、1951年に阪急庄内駅が新設されたのを契機に木造アパート、文化住宅(2室木造アパート)、長屋がいわゆるスプロール状に建設され、多数の労働者群が来住することとなった。その大部分は、製造業や建設業に従事する肉体的労働者によってしめられている。このような人口の集中的な来住は、住宅や公園などの生活環境面の需要をいちじるしい速度で発生させることとなったが、従来の工場立地の行政施策のもとで、ほとんどかえりみられることはなかった。その結果、こんにちでは、ほぼ全域的な荒廃化の方向にあるのが現状である。

このような地区の荒廃化・貧困化のなかで、教育問題や公害問題にかかわって住民の運動が1970年前後してはげしく展開されることとなり、いずれの運動も工業の立地やそれに対応した行政展開と深く結びついている。これらの運動を通じて住民が提起している課題は、①1955年の旧庄内町合併以来の工業の立地を基本にした都市計画、生活環境行政を本格的にみなおしてゆくこと、②この場合、豊中市北部地域とのいちじるしい格差をより集中的に是正してゆくことが必要であること、③地区の主として小零細経営の工場と住宅や生活環境の混在状態を単純に用途純化という都市計画的対応によるのではなく、経営力を形成してゆく条件を政策的にも設定してゆくことなどの点に集約されているといえる。

(3) 地区整備計画における型別対策の検討

① 対策の基本的な考え方

地区整備計画が住民の主体的な力によって担われていくことが基本的な前提条件とするならば、その計画は地区住民の生産と労働に根をおろして、要求を発展させ、住民の結合関係をよりたかめてゆくものでなければならない。庄内南部地区に代表される住工混合地区では、小零細な経営によって成り立っている工業の生産力をたかめてゆくことが計画にとって不可欠の条件となっているといえる。

そこで求められる基本的方向は、まず第1に小零細工業を支配し従属させる方向で進んできた集積構造の現実根に根ざして、蓄積されてきた小零細工業の生産力をたかめうるかどうかという点である。従来、このような集積は「利益」とされてきたが、近年の不況下でいわば「幻の利益」であることがいよいよ明らかになってきているのが現状である。

小零細工業がこのような状態から脱出するためには、地区内の集積の現実根に根をおろして、短期・長期にわたるより主体的な設備改善の能力を形成してゆく展望をきりひらくことが基本的条件となってくる。その意味で、設備更新の社会的・物理的ないわばライフステージに見合った改善方策を、商工行政の介入・援助をつよめつつすすめてゆくことが求められている。

第2は、このような生産力の形成のための方策が、生活環境・福祉面のより充実した対策と結合しなからずすめられねばならない点である。小零細工業は、いわゆるスクラップアンドビルド政策のもとで、たえず流動化させられてきたが、このことが住民生活の貧困化を加速する重要な要因となっている。とくに小零細工業が「半失業的自立」の性格をもっていることを考えると、これらの工業が地域的に集中することとは、同時に地区全体の荒廃化・貧困化に結びついているといえる。

このような工業が成り立ってゆくためには、労働力の大半を家族に依存せざるをえない。しかも、経営がたえず不安定な状態にあり、一般にはより短期間で「失業」かどうかの岐路にたたされる（それは主として設備が社会的にも物理的にも耐用しつづけられうるかどうかにかかっている）。この傾向は、同時に経営者世帯のより深刻な住宅問題、貧困問題に結びつきつつあらわれている点に特徴があるといえよう。ここで生起する住宅や生活環境・福祉面の重要は、一般的にみた世帯構成のライフサイクルの過程で生起するものとは、「半失業的自立」からの「完全失業」への転落という点でかなりことになった性格があると考えてよい。ここに生活環境、福祉面の対策が結びつけられねばならない根拠があるといえよう。

② 型別対策の検討

いままでの分析結果を、①経営の現状、②設備改善の実績、③設備改善の将来動向と問題点の3つの側面から整理し、もとめられる対策のあらましをえがき出したのが表11-143である。以下各型別におもな対策の方向についてまとめる。

1) 賃労働型

設備の改善は、設備を所有している親企業の力に依存しており、親企業の経営動向により直接的に影響される。したがってこんごの改善方向を展望するといって親企業との結びつき、従属化を強めなければ改善がみこめない。いまひとつの傾向は、設備を超過しつつやっと経営を維持しているが、将来は、失業かもしくは労働者に零落していくと思われるケースである。

このような動向を考えると、対策としては①希望のある場合は、設備を所有してゆくための条件を拡大（公的融資、仕事の拡大など）する、②住宅改善、生活福祉面の対策の重実が求められてくる。また③職域の変動や通勤労働者化の変化が生じてゆく場合は、すみかえ対策も必要となつてこよう。

2) くいつぶし型

この型は、小零細経営によって成立しているのが大半で、従業員からの自立によって経営を開始し、かつ労働力の大半を家族に依存している型である。設備改善のみとおしがほとんどなく、こんご設備は

表11-143 型別対策の検討

設備改善の型	① 経 営 の 現 状	② 設 備 改 善 の 実 績
賃 労 働	○従業員・年間売りあげ、敷地面積の規模でみると、2つのグループにわかれる。	○設備改善のあるのは親企業との関係がつよい。 ○改善費用の大半を親企業に依存している。
くいつぶし	○階層分解してきた結果やっと経営を維持している。小零細経営が大半をしめる。 ○家族従業員の比重がよりたかい。	○改善の実績がない。 ○その理由は①資金のつみたてができない、 ②仕事の先きゆき不安がつよい。
維 持	○くいつぶしとはほぼ同様の傾向で小零細経営が多い。 ○家族従業員およびパートへの依存がたかい。	○ほとんど改善実績がない理由は①ガタがきていない。 ②敷地がせまいが多い。 ○小額による民間金融機関の利用が目立つ。
単 純 更 新	○常雇用労働者の解雇が進行、やっと更新し、経営を維持している。 ○パートへの依存がたかい。	○製品精度の向上に迫られての改善が多い。 ○改善は補修的性格がつよい。 ○金融面では小額での国を中心とした資金。
拡 大 更 新	○常雇用労働者の解雇が進行。 ○生産余力のあるのが多く、民間金融機関との結びつきもつよい。	○製品精度の向上、大量生産、操作のしやすさ（不熟練労働者向き）が改善のおもな理由。 ○より多額での民間金融機関、国の融資。
設備改善の型	③ 将 来 動 向 と 問 題 点	④ 対 策 の 内 容
賃 労 働	○親企業と結びついているのは将来も改善の見通しあり。 ○ほかは設備の超過使用、もしくは労働者化の方向へ。	○希望あるものについては設備買い取りの公的融資を。 ○生活環境・福祉面を結びつける。
くいつぶし	○賃労働型とはほぼ同様でこんごの改善予定なし。 ○設備改善の要請に対応できずやはり超過利用の方向。	○賃労働と同様、変動がはげしい、生活・福祉面の対策のよりいっそうの充実。 ○仕事の受注、取り引きに公的介入を。
維 持	○当面現状で生産を拡大することができるが敷地のせまさがひとつの障害。 ○民間金融機関などの「金づる」から独立できない。	○敷地の拡大要求があるのに対しては工場集団化も可能（条件による）。 ○公的介入が必要。 ○生活環境・福祉面の充実。
単 純 更 新	○4割がこんご改善の予定がある。最近改善したものでも改善予定があるのが特徴。 ○改善予定のないのは資金のメドがない理由が多い。一部は維持やくいつぶしにおちこむ。	○基幹的な設備の更新に対しては小規模なものに対しては公的融資の条件の拡大。 ○公害のある企業でも自力による改善をすすめることができるのが小くない。
拡 大 更 新	○全体としては生産余力がある。過剰投資の傾向もある。 ○一部は維持型などへの転落もありうる。	○公害の発生源規制をつよめる。設備改善の余力の活用。 ○国や民間金融機関を通じた地域の従属に対しては総合計画などで対抗してゆく。

物理的な磨耗によって生産が維持できない状況に推移してゆく。賃労働型の下層部分とはほぼ同様、もっとも変動がはげしい型であるといえる。この点で、①設備の社会的・物理的なライフステージにみあったよりきめのこまかい公的援助をすすめるだけでなく、②業者間での更新プログラムを組織的につくり出してゆくことが必要である。③さらに、変動のはげしさに対応して、生活福祉面の対策を重視しなければならない。

3) 維持型

経営状態では、くいつぶしとはほぼ同様の傾向で、小零細が多い。労働力は家族に依存する部分が多いが、地区内から供給されるパートも多い。ほとんど改善の実績をもたないが、それは、①物理的にみてまだ耐用可能であること、②改善を考えているが敷地がせまいことによっている。当面、現状の設備で生産を拡大してゆくことができるが、資金では、「金づる」から容易に独立できない。

こんごは、設備の物理的な磨耗がすすむが、①敷地がせまいのが改善上の障害になっている場合は、工場を集団化してゆくことも可能であるが、②やはりくいつぶし型に移行してゆくのも少なくないと考えられるで、くいつぶし型で求められるような方策も不可欠である。③また、借入金の利子補給など、公共による介在、援助が必要となる。

4) 単純更新型

必要な設備更新をやっとおこなって経営を維持している。しかし近年の不況下では、常雇用労働者の解雇をすすめ、パートへの依存によって経営難をのり切ろうとしている。改善の傾向では、製品の精度の向上を目的としたのが多いが、補修的性格がつよい。こんごも改善の予定があるのが少なくない。将来は、より基幹的な設備の更新が必要となるが、小規模工場に対しては、公的な資金援助も必要となつてこよう。公害の出る設備を改善してゆくことも自力で不可能ではないのも小なくなり、行政指導の徹底によって解決してゆくことができる。

5) 拡大更新型

全体として生産の余力をもっており、設備の改善は、製品精度の向上、大量生産など、いわば社会的な更新の動機によっている。資金も民間金融機関への依存がたかく、多額にのぼるのが多い。金融機関が庄内南部地区の工場を融資先とする場合は、ほぼこの拡大更新型であり、一定のマーケットを形成しているといえる。地区が長期にわたって工場優先地区とされてきたが、それはさらに金融機関関係の意志を一面で反映していたのであろう。

不況下で常雇用労働者の解雇がすすんでいるが、単純更新型でもみられる解雇とあわせて、これらの労働者の多数がこの地区に居住していることが予測される。

対策としては、①公害発生源の対策を強化することがまず重要である。これらの工場は設備改善の余力をもっているのであり、指導・監視をつよめれば公害による環境問題の大半は解決する。②敷地規模の大きいのが少なくないので、過密居住地の環境改善の点では、一部でも敷地が提供されるならその効果はきわめて大きい。この意味で、既定の都市計画街路の活用やあらたな用地取得をすすめてゆくことが、生活環境整備上不可欠である。③なお、金融とも結びついた拡大更新型の工場による地区の従属化に対しては、総合計画の再検討などで対処してゆくことが必要であらう。

第4部 居住環境整備計画の方法論的考察

第4部 居住環境整備計画の方法論的考案

はじめに

居住環境整備が自治体行政と住民運動の現実的な課題としてとりくまれるようになった。住民の運動といえどもつばら防衛的なものであったのが、70年代に入ってから積極的なまちづくりの方向を求めるようになった。この傾向は、70年代の重要な特徴のひとつであろう。そこにみられ居住環境整備の意義には次の3点がある。第1は、生活環境をはじめとする住民のくらしの基盤の整備が地域に根をおろして総合的にとりくまれねばならないことを示している点である。いうまでもなく「過密・過疎」問題を深刻なところまですすめた戦後地域開発のもとで、不可避的につくりだされた貧困地域では、物的な生活環境だけでなく、教育、福祉、医療の破壊、あるいは産業構造のいちじるしい変化にともなう就業・営業条件の低下がすすんでいる。居住環境整備は、このような地域の貧困化過程のもとで生起する住民の地域生活要求を総合的に実現しうる環境づくりを求めるものとして登場しているであろう。第2は、居住環境整備計画が住民の組織化・社会的な結びつきをつよめる重要な契機となっている点である。居住環境整備の計画が地域住民の共通の目標として確認されてゆくためには、それなりの困難がともなう。しかし、一たん計画が成立しえると、それまで部分的にしか出しえていない住民のエネルギーが、総合的・統一的に発展させられてゆく。しかも、地域を創造してゆく、いわば攻めの力に転化しうるのである。第3は、居住環境整備計画が、自治体の現実行政に根ざすことによって、地域をこえた広域的なつながりをつよめつつ、縦割にもとづく行政の官僚機構や「上位計画」と対抗を深めてゆかざるをえない点である。この点に住民がまちづくりの自覚と意識を一段とたかめる重要なてがかりがあるといえよう。またこのような変革にこたえる居住環境整備の計画技術を飛躍的に蓄積しなければならない客観的ニーズがよいよたかまっているといえるであろう。

以上のようなまちづくりの意義を念頭におきつつ、計画づくり（フィジカルプランニング）に求められる内容について実践例を解析し、方法論の検討をしたい。

第12章 庄内南部地区整備計画の作成過程

第1節 庄内南部地区整備計画の意義と課題

1. 庄内地域再開発問題

豊中市庄内地域は、面積で約400ヘクタール、人口で約9万人の過密居住地として知られている。豊中市域と比較すると、面積、人口でそれぞれ9分の1、4分の1となり、全市に対して面積比より人口のしめる割合がたかい。この地域は、1960年代の高度成長期を通じて市街地の大半が形成されたが、航空機騒音や大気汚染などの公害の激化、道路・公園などの公共施設、都市・生活基盤のいちじるしい不足によって、防災上などの生活環境の面からいっても問題が多い地域とされている。また、近年においては地域内の木造アパート・文化住宅などの老朽化現象もめだちはじめ、このことが住宅対策などの行政需要としてますます顕在化しつつあるのが現状である。このような現実に対して豊中市では、1972年に市規則によって「庄内地域再開発基本計画作

成委員会」が設立され、府の協力もえながら庄内地域の再開発問題が本格的にとりあげられることとなった。他方、再開発計画の作成過程において、「庄内地域整備のための住民懇談会」がひらかれるなど、地域住民のより積極的な参加を期待したあたらしい住民参加方式が採用された。この住民参加の方式は、地方議会との関係などなお検討されねばならない課題はあるが、従来の都市計画の硬直的な制度に対しては、より柔軟な方式の採用として注目されるものである。このような過程を通じて策定されたのが「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」（1973年8月）である。こうして庄内地域の再開発計画が、豊中市の現実の行政課題として登場するようになったが、その背景を次のように考えることができる。

第1は、旧庄内町合併以降の行政の展開過程ともかかわった過密問題の質的变化である。

豊中市は、1955年に旧庄内町を合併した。このとき旧庄内町では、全町民的な合併反対の運動が生じた。この運動は、戦前からの①大阪市域拡張計画、②大阪都市計画区域指定、③戦後の豊中市域拡張計画などがからんで発展したが、1953年の町村合併促進法の制定を期に豊中市が合併する方向に傾いた。合併以降、合併時にとりかわされた合併協定書や、町村合併促進法にもとづいて策定された新市建設計画（1956年）を通じて、庄内地域の整備がすすめられることになっていたが、豊中市が財政事情の悪化によって再建措置をうけていたこともあって、整備事業は大きく後退したのが実情である。たとえば、1951年の阪急庄内駅の新設によって市街化がすすむことが予想されたのに対して、計画にある道路整備はほとんど着手されていなかった。もっとも新市建設計画は、当時の財政悪化の事情を反映して合併協定書にふくまれている事業の規模をかなりの程度抑制したものであった。

朝鮮動乱などをへて、戦後復興しつつあった工業は、55年頃にかけて庄内地域への立地をすすめ、庄内南部および豊南地区は、神崎川沿岸の大阪市工業地帯の外延地区として発展した。そのことは、豊中市の庄内地域に対する行政の配置にも反映し、都市計画的にも工業地域の形成がすすめられてきたのが現状である。なお、農用地は年々減少の傾向にあったとはいえ、かなりの農業生産力を維持していたが、合併以降は具体的な基盤整備が蓄積されなかった。そのため、60年代の高度成長期には、農家の階層的な分解がより早くすすんだものと推定される。したがって、合併直後の庄内地域の整備は、もっぱら工業立地にとまなう需要への対応としてすすめられ、この意味において地域住民の生活の現実と要求にこたえる計画的な行政はほとんど蓄積されなかったといえる。この結果、60年代の高度成長期における住宅の立地はスプロール状に、かつ過密化をともないながらすすんだといえよう。なお、下水道の整備や公園などの増設などが近年まですすめられ、こんにちでも継続しているものもある。しかし、①地域への人口の集中をへて、近年における地域内での成長にともなって過密居住が進行し、②保育や老人対策などの行政需要も増大の傾向にあること、③さらには、地域内企業（とくに南部地区における工場）が、都市計画をめぐっても、地区の歴史的な形成にみられるように、重要なかかわりをもっていることは、この地域の過密問題が、住宅地のスプロール状の形成と同時に、やはり工業地域の形成過程にかかわったものとして顕在しているといえる。高度成長型といえる「豊中市総合計画」などの上位計画にもとづく行政の展開によって、その矛盾がより明確に表面化してきたのが現実である。

このような矛盾の拡大傾向そのものが過密居住地の行政需要の増大となつてはねかえっているが、それが居住地のより全面的な（つまり行政の各方面にわたる）くらしの基盤整備として住民の要求とも結合しながら顕在化している点で、特徴的であるといえる。

第2は、いわゆる新規の団地造成をともなう公共住宅供給が、市町村の財政負担増などにより政策的にゆきづまりとなったことに対応して都市計画とも結合した既存市街地内住宅の対策をより重視した政策転換が求められるとする方向と、豊中市の地域行政の推移がそれなりに結びつきえた点があげられる。従来、豊中市の北部は庄内地域とは対照的な高級住宅地として形成され、公園などの公的住宅の供給も、千里ニュータウンに典型的にみられるように、市北部に集中してきた。しかし、近年北部地域における開発もほぼ一段落することによって、市の地域政策を南部地域により集中できる余地が生じてきたといえる。この

豊中市の地域行政の推移が、庄内地域において過密公害問題の激化にともなうより本格的な住環境整備が必要とされるにいたったことと結びついているが、この動向が市行政の中にしっかりと定着してゆくためには、①議会の関与や②行政各セクションのコンセンサスが不可欠である。

第3には、このような過密居住地の総合的な整備は財政的にも制度的にも困難とされている状況において、庄内地域整備の実践を通じてその困難を打開してゆくことが求められている点を指摘できる。この場合、対象地域の歴史的な形成過程や地域問題の現実からみて、速効的・即物的な制度の改良的駆使をつみかさねながら、より本質的には庄内南部地区にみられるような工業を中心とした都市計画行政の展開過程を住民のくらしの基盤整備の計画的行政にどのように転回できるかが問われているといえる。このことを追求してゆくには、地域住民が自覚的・意識的なまちづくりをすすめる力量を蓄積し、それをささえる行政との結合を創造してゆくことが不可欠の条件となっている。

2. 庄内南部地区整備計画の意義

そこで庄内南部地区整備計画の意義をまとめると次のようになる。

第1は、「防災避難緑道と広場の住環境整備構想」は、庄内地域を4地区に分割し、各地区ごとの地区整備計画の作成を通じて具体化をすすめてゆくこととされていた。南部地区の地区整備計画はその先駆とされている点である。したがって、南部地区整備計画作成のなりゆきは、他の地区のすすめ方に対して、①計画の目標水準、②住民参加方式の内容、③行政手段の配置、④専門家グループのかかわり方、⑤まちづくりの運動の側面などにおいて多少とも影響してゆくと考えられる。第2は、南部地区住民の過去の住民による運動の力量に依拠して計画づくりをすすめてゆく可能性がより蓄積されている点があげられる。地区の住民運動は、南部地区の工業地域形成の歴史とかかわって、①公害、②教育問題、③零細工業の経営問題などで生起している。これらの諸問題が、南部地区のまちづくりの課題として重要となっているだけでなく、生起した住民の運動も、より総合化された地区全体のまちづくりの計画をささえていく主体として登場していることに注目される。この意味において、住民参加方式をより本格的にすすめることが可能である地区としても重要であるといえる。第3は、工業地域として形成されてきた地区において、こんにちの地区の現実根ざして住民のくらしの基盤整備を、行政の転換を求めつつ計画的にすすめてゆく必要に迫られている点があげられる。1972年の用途指定問題を通じてこの課題が住民の要求として顕在化しているが、このことは戦前・戦後および高度成長期からの工業立地を中心とした都市計画行政の蓄積があるだけに、生活環境整備を求める住民と営業者の要求の対立としてもつともはげしく表面化し、また地元就労の従業員自身の意識の中でも対立的な思考が形成されている点は重要である。第4は、「豊中市総合計画」などの上位計画を、地区レベルの住民生活の向上を目的とした計画からくみだてておくうえでのステップとしての意義があげられる。当面、基本計画へのフィードバックが必要であるが、その過程だけでなく、庄内南部地区の現実からみると、豊中市の工業にかかわる計画上の位置づけからくる矛盾が顕在化しつつある。このことは計画作業がより上位の計画（近畿圏整備計画も含む）との調整を開始していかなければならないステップとなることを示す。

3. 南部地区整備計画の課題とテーマの設定

以上の背景と意義を考えて次のような課題を設定した。

- ① 地区住民の要求にねざしたまちづくり計画を作成すること。
- ② 「南部地区再開発協議会」を中心とした住民参加方式をより充実させてゆくこと。
- ③ 豊中市財政の推移と現状に立つて、まちづくりのための財政的なうらづけを与えてゆくこと。

①では、地区形成の歴史的経過に根をおろして計画の性格を明らかにしながら、計画にまちづくりの要求を反映させてゆく方向を展望することが必要である。②においては協議会を中心に、町内自治会レベルのまちづ

くりへの要求の反映を求めた参加方式の追求が当面の課題で、その発展方向は、住民による地区の統治・管理の力量を蓄積していくことにある。⑨では豊中市の地域行政と財政構造の推移の分析に立つて、庄内南部地区の財政需要の性格を明確にしてゆくことが求められる。

第2節 地区整備計画作成の条件

庄内南部地区における地区整備計画を考えるにあたって、その出発点として検討しておくべき課題は、大別して①地区住民の主体的な力量の蓄積をどのようにすすめることができるかという問題と②豊中市を中心とする行政の対応問題の2つであるといえる。この2つの条件は地区整備計画の内容の充実とかわかって、相互に関係しあう問題である。

1. 地区住民の主体的力量の蓄積

従来、地区計画といえば、住民の間にいつそうの階層的な分化をもたらし、そこに根づいている住民生活をささえる諸条件を切断してゆくケースが多いのが実情であった。このような地区計画に対する地区住民の批判は、近年になって自治体をも含む住民運動を通じてたかまり、その結果、担い手としての住民や自治体がまちづくりの積極的な対案をもとめるところまで発展しているといえる。この点からみれば、地区整備計画は、地区住民が生活権や生存権をまもるうえで必然的に要求してやまないまちづくりの空間計画として位置づけられることができるであろう。庄内南部地区でいえば、このような情勢の動向とも関連して、地区住民がまちづくりの主体としてより明確に登場しうる基礎的条件を蓄積してきていたことに着目せざるをえない。

それは、まず第1にこんにちまでの住民運動の経験である。1955年の旧庄内町の豊中市への合併問題では全町的な合併反対運動を展開した。また、その後は、公害問題、学校建設や校区などに関する教育問題、最近にいたっての用途指定問題などで生じた住民運動の経験は、南部地区住民にとって共通した歴史的な教訓となっている。第2は、これらの住民運動を通じておこったその運動主体の推移の問題である。

まず①庄内地区全体からみて、戦前・戦後を通じて経済的にも社会的にも地域を支配してきた旧農家自営層が、1955年の合併問題への対応を契機にその統治の能力を低下させはじめた。②南部地区においては、この傾向のもとで、なお旧農家自営層の地域支配力が存在する一方で、③すでに大阪の外延地帯として発展しつつあった工業を中心とする産業の立地によって、これら旧農家自営層の変動がよりいちじるしくなった。この結果、農家層がもつ土地利用への期待も変化した。このような変化のなかで、工場自営者を中心とするあらたな階層が来住することとなった。④このことは同時に、多数の工場労働者などが地区に流入し、また、⑤少なからぬ零細企業自営者層が地区住民の構成層として蓄積されてきたことをも意味している。⑥そして大阪などへの通勤が便利であることにより、地区外への通勤者も多数集住してきた。高度成長期をへて、1965年前後して、公害問題や、それともからんで生じた教育問題では、商店自営者や地区外通勤者、そして一部地元従業者層が、その運動の主体として登場してきた。このことは、たとえば用途指定問題などで工場労働者と地区外通勤者の間に部分的な溝が存在しているとはいえ、南部地区におけるこのような階層的推移とその統治力の変化を示すものであると考えられる。これは、南部地区整備計画の内容の充実に大きく影響するものとして注目される事実であるといえる。「庄内南部地区再開発協議会」の発足に際しては、市が地区の大規模自治会（おおむね200世帯以上の自治会）の会長に役員の選出を依頼するという、市の行政姿勢に負うところが大きいとはいえ、選出された17名のうちには、いままでの住民運動にリーダーとして参加し、また、公民館活動など日常的な地域活動の主力として位置している委員が少なくない。この点からいえば、再開発協議会は、その委員の選出母体は形式的には町内自治会やその連合会にあるが、地区の住民諸階層の推移に対応して、上

からの計画に対抗し、住民みずから意識的自覚的にまちづくりを追求していく基礎条件をそなえているといえよう。

2. 豊中市を中心とする行政の地区整備計画への対応

庄内地域は、神崎川をへだてて大阪市に隣接し、高度成長期に形成されたスプロール地帯であって、住宅やその外部環境がきわめて低質な状況におかれていることはよく知られていることである。なかでも南部地区（人口約2万、6,000世帯、地区面積約100haで、南北が神崎川と国道三国塚口線、東西が阪急宝塚線と神戸線にかこまれている地区）は、密集、公害、火災危険などで矛盾がより集中している地区である。土地利用の特徴をまとめると、3方を工場にかこまれた地区に中小零細工場が点在し、その間隙をスプロール状に長屋、文化住宅を中心とする過密居住地が形成されていることであろう。市資料（1971年）によれば、南部地区の工場数は141で、そのうち金属製品製造業が31%でもっとも多く、ついで機械製造業が22%となっている。また同じ資料で、グロス人口密度が500人/haをこす街区が12.8ha、300～500人/haの街区が9.0haで、300人/haをこす街区の合計が約22haに達している。これは、地区のうち準工業地域となっている地区の40%をしめるほど、過密地区のエリアが大きい。

混合と過密によって生活環境の悪化をすすめてきたこのような住工混合の過密居住地に対して、従来、改善のための対策はないとされてきた。その意味する内容の第1は、このようなスプロール状に形成された居住地の整備手段がないとされてきたことである。もともと1955年の旧庄内町の合併以降、とくに上水、下排水問題の対策などを中心に市（もしくは府）の対策が講じられてきている。しかしながら合併時の旧庄内町と豊中市の「合併協定書」の内容にもりこまれた事業内容からみて、近時までの行政の対策の経過は、やはり後退的であり、かつ過密状況に対してはなお大規模な投資が残されている状況といえる。ここで求められる整備手段は、①主として税財政制度にかかわる問題として提起されているほか、さらに②住民参加方式（議会、行政との関係）、③産業（とくに零細企業対策）、④土地制度、⑤住宅建設、⑥行政組織などの諸問題に総合的にとりくめるものを求めているといえよう。第2は、産業立地政策にかかわる問題である。庄内には戦前より工場の立地がすすみ、南部地区はその集中地区であった。合併時に際しても、庄内町は「工場地帯を有する生産都市」として評価され、この帰属問題が合併時の経済的な条件のひとつでもあった。その後「近畿圏整備計画」、「豊能3市総合計画」（1968年）および「豊中市総合計画」（1969年）を通じて、庄内南部地区の工業地区としての性格はいよいよ明確となり、「豊中市総合計画」では庄内南部地区は、工場群の集約地として規定されるようになった。その結果、近時の用途地域指定でも工業地域とする市案が提案されたのであった。これに対しては地区住民の反対運動が生じ、準工業地域となったが、住民の生活環境の整備を本格的に展開するためには、この工場集中地区とされてきたなお根づよい意見との対抗が予想される。第3は、以上のような事情を背景とした庄内の地区整備をすすめる行政の体制の問題があげられる。かつて旧庄内町は合併直前には62名（庄内町役場のみ）を擁する行政組織をもっていたが、合併によって豊中市へ移管された。のち庄内支所となっていたのが1964年には出張所に改められ、行政の対住民へのサービスの密度は低下の一端であった。現在の庄内出張所では、各種証明などの窓口業務を分掌しているにすぎない。庄内地域の整備問題が表面化するのに対応して、市では「庄内地域再開発基本計画作成委員会設置規則」（1972年規則2号）が定められた。庄内地域の整備の課題が本格的にとりあげられ、検討が始められた。1974年9月市会では、「豊中市事務分掌条例施行規則」（1962年豊中市規則第7号）の一部改正が上程され、それまで庄内再開発問題を建築都市街地開発課でとりあつかっていたのを改めて、あらたに「庄内再開発室」がその業務にあたることになった。豊中市広報（第437号、1974年10月17日）によれば「庄内再開発室」には2課3係がおかれ、分掌事務の内容は次のようになっている。

計画課

計画係 (1)庄内地域整備事業の調査及び計画の策定に関すること。

(2)庄内地域再開発基本計画作成委員会に関すること。

推進調整課

推進係 (1)庄内地域整備事業に係る住民組織に関すること。

(2)庄内地域整備事業に関する相談聴取及び広報宣伝に関すること。

調整係 (1)庄内地域整備事業に係る関係機関との連絡調整に関すること。

この行政組織の整備は、庄内地域が全市の中でも集中的、系統的な施策を、生活環境整備を重点にすすめることが必要とされることを認め追求すること、およびその推進母体が行政機構として確立されたことを示すものとして評価される。「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」は、その作成過程で住民参加をめざし、かつ大阪府の援助などをもとに、以上のような行政機構の整備をすすめる契機となったといえよう。この点でいえば、豊中市の行政の対応は府下市町村の中でもより充実した組織を構えるようになっていっている。しかしながら、地区整備の制度的なうらづけがないこんにちの状況では、過密地区の膨大な財政需要に対応するには、極めて限界的事業であることはいまでもない。実際の事業となると、大半が単費支出とならざるをえないという現実、自治体財政のひっ迫とかかわって、重大な隘路となっている。

第3節 庄内地域および南部地区の位置づけ

庄内地域および南部地区の位置づけは、1955年における旧庄内町の豊中市への合併に際しての「豊能郡庄内町の大阪市偏入に対する意見書」（1954年、豊中市）などを通じて表面化し、また合併問題の経過に規定されながら近年に至っていると考えてよい。豊中市として庄内地域の上位計画とされているのは、①「豊能3市総合計画」（1968年、豊能3市長連絡会議）、②「豊中市総合計画」（1969年、都市計画審議会答申）、および③「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」（1972年、庄内地域再開発基本計画作成委員会、大阪府・豊中市）である。以下それぞれについて検討することにする。

1. 「豊能3市総合計画」

この計画は、20年後（1985年）の3市（豊中市、池田市、箕面市）の広域的な位置づけを求めて作成されたものである。その特徴は、①3市は巨大都市大阪の一部として考えられ、広域行政の増加によって、市の行政事務の重点は生活圏としての行政需要に移行する。②高級住宅地域のイメージは崩れることはないが、大流通センターの立地にもなつて従業者の居住地域の形成はすすむ、③産業としては3市の経済・財政を大きく左右するようなものはない、としていることであろう。このような前提を土地利用の構想にむすびつけて、「大阪都市圏の住宅地域」および北摂地域の「レクリエーション地域」としての構想が可能であるとしているが、「庄内の超過密地域をもつこと」は、構想を実現してゆくうえで「マイナス要因」のひとつとして位置づけられている。したがって、庄内地域に対しては、「新大阪駅周辺の開発と関連させ」た、長期にわたる再開発が必要であるとし、行政の配置については、広域行政のこころみとして位置づけられているのが特徴である。要するにこの計画における庄内地域は、整備が膨大な行政需要として豊中市にはねかえってくることを行政としてうけとめるのではなく、逆に「広域行政のこころみ」として市域の中でもより低く位置づけられているといえる。南部地区の工場地帯形成の経過や大阪などへの通勤労働者の集中現象は、広域的にすすんだのが現実であるが、ここで求められるのは、庄内地域の整備を豊中市行政の現実的な行政課題としてうけとめつつ、広域的な行政への要請をより明確に展望していく立場であろう。

表12-1 「豊能3市総合計画」および「豊中市総合計画」における庄内地域・南部地区

	豊能3市総合計画	豊中市総合計画
計画基準年次	1965年	1965年
計画目標年次	1985年	1975年(1968年を初年次とする87年計画)
計画の性格	都市化の進展にともない都市問題が顕著になり、豊能3市(豊中市・池田市・箕面市)がもつ良好な住宅環境がおかされつつある。このような時期に3市の20年後の長期ビジョンを検討し、上位計画との関連性を追求し、3市の将来における大阪都市圏において果すべき機能を中心に広域根幹の施設にまで検討を行なうことを主眼としている。	①豊能3市総合計画(昭和43年9月)を基本構想として豊中市の新らしい都市づくりを行なうことを目的とするもの。 ②日本の経済社会の変革に対応できる地域社会の建設のための将来ビジョンを明らかにし、交通、通信、産業革命に対応できる都市づくりと、豊中市民が望む、住みよい住宅を目標としてニュータウンの建設をはかるため、公共施設の整備計画を定めるもの。 ③近畿圏整備計画、大阪地方計画等上位計画との調和をはかり大大阪経済圏の中で、より発展するための具体的方向を明らかにするよう努める。
都市機能の構想	①大阪大都市圏の一部を構成し、隣接地との関係はさらに密接になっていき、行政事務の配分も、小中学校、衛生、域内交通、戸籍などが、地域分散的になり、このような行政需要に重点が移行する。 ②生活圏としては高級住宅地域のイメージは崩れることなく、大流通センターの立地にともなう従業員の居住地域の形成がすすむ。 ③産業としては、流通センター以外は、大きく注目すべきものはなく、3市の経財財政を大きく左右するものはないとしている。	①西日本と東日本をつなぐ大物流センターの立地 ②大阪都市圏における比較的ゆとりのある住宅ゾーンの形成 ③箕面山系は大阪都市圏住民のレクリエーションゾーン ④吹田、高槻市等とともに教育ゾーンとしての機能分担 ⑤広域都市経営のモデル的存在
庄内地域の(および南部地区)位置づけと土地利用の方向	①構想に対して「庄内の超過密地域を持つこと」はマイナス要因としている。 ②したがって、「新大阪駅周辺の開発も関連させ」た長期にわたる再開発が必要であるとしている。	①庄内地域は過密化の弊害と建築物の老朽化によって、悪条件が一層強まるので再開発が必要。 ②用途の純化をはかるため、「工場群は三国塚口線以南に集め、以北は住宅・商業業務地区として整備する」すなわち、南部地区は工場の集約地区として

(つづき)

豊能 3 市総合計画	豊中市総合計画
	形成されていくことをめざしている。

人

口

豊中市の各種人口推計

推 計 方 法	6 0 年	5 5 年	5 0 年	4 5 年	備 考
人 口 研 推 計	千人 523	千人 472	千人 414	千人 353	
グラビティモデルによる推計	500				日本リサーチセン ター推計
土地収容力の観点からの推計	257		310		
土地利用上の人口収容限界からの推計	446				人口収容限界の年度不明
L 曲 線 推 計	649	586	500	397	豊中市推計原点 30年、35年、40年
L 曲 線 推 計	556	528	479	385	豊中市推計原点 32年、35年、38年
基本構想での推計	345		410		日本リサーチセンタ ー推計

	4 0 年	5 0 年
南部地区	23,600人	25,000人
庄内地域	86,700人	105,400人
全 市	292,000人	450,000人

道 路

貨物輸送と旅客輸送の分離のため、域内（3市）交通体系の整備によって目的別道路利用を推進する。部分的には人と車の分離を推進する。

①三国塚口線の6車線化

交

鉄 道

阪急電鉄桜井駅と北大阪急行上新田駅（仮称）とを結合する計画をつくること。

①阪急神崎川 — 曾根間の新線設置
②阪急宝塚線庄内駅付近と曾根千里川間の高架化

通

飛行場

①「国際的な観点から、航空貨物の増加」を指摘、流通センターを飛行場に隣接させる計画。
②構想のマイナス要因として「空港騒音地域がかなり広いこと」をあげている。
③そのために、騒音被害地域を流通関係の業務地および商業地にするとしている。

①3000M滑走路の拡張工事
②ターミナルビルの新設

旅客数

	40 年	47 年
国際線	120,000人	650,000人
国内線	2,800,000人	6,000,000人

③昭和47年には施設限界に達する現空港は国内線専用のローカル空港とし、新空港は京阪神から高速道路を利用して30分～1時間の範囲で求めヘリコプターで結ぶ。
④航空機騒音対策の制度改善および飛行

施

設

(つづき)

豊能 3 市総合計画		豊中市総合計画
		場の使用規制措置を行なうことを提案している。
防 災 施 設	①天竺川の堤防強化	①天竺川を、1968～1970年度の3ヶ年計画で110m ³ /secを目標とする第1次改修
	②庄内地域の排水のためのポンプ能力を強化	②旧猪名川ポンプ場(揚水能力20m ³ /sec)を高潮第1期計画洪水量40m ³ /secを確保する。
下水道		①工場の排水対策として特別都市下水路(1961年から) ②神崎川下水処理場の計画
通 信		『庄内電話局』の設置
工業用水		地盤沈下(庄内地区では、当時、過去8年間で55cm)をくいとめるため、工業用水道建設事業をおこなう。 (豊中市分 36,110m ³ /日)

「庄内地域基本調査書」(1970年6月)参考

2. 「豊中市総合計画」

庄内地域の人口は、1965年までは著しい増加傾向を示したが、それ以降は横ばいとなった。この65年までの人口増加は、とくに庄内地域における生活環境問題を一挙に顕在化させ、それは膨大な行政需要としてはねかえらざるをえない段階となった。このことに対応して、①教育、②公害、③下排水問題などの生活環境をめぐる、住民運動が生起するようになったのが、70年前後の特徴である。このような状況に対して、69年に定められた「豊中市総合計画」は、「近畿圏整備計画、大阪地方計画との調和をはかりつつ、豊能3市総合計画を基幹として」計画されたものである。そして、①箕面山系のレクリエーションゾーンの形成、②および北部地域の「ゆとりある住宅ゾーン」、③教育・研究機関の誘致による教育ゾーンの形成などの地域構想はそのまま上位計画をうけてより具体的にのべられている。

庄内地域に対しては、市街地再開発が必要であるとされているが、土地利用の方向はより具体的となり、「工場群は三国塚口線以南に集め、以北は住宅、商業、業務地区として整備する」とされている。この点でいえば、庄内南部地区は工場の集中地区として形成されていくことをめざしたもので、再開発が必要であるとはしていても、それは産業基盤整備としての意味がこめられていたといつてよい。名神高速道路が完成し、阪神高速道路の地区内の貫通などによって、庄内地域は他の地域から空間的に分断されたことを考えると、合併問題とその後の行政展開が近年の過密問題、公害問題と深いつながりがあることが理解される。この意味で、この計画は高度成長の政策方向を転換することができず、庄内地域の過密問題は70年代に入ってからより深刻となってきた。他方、1970年の校区変更問題が公害問題と結びつき、72年の用途指定問題が生活環境問題として顕在化し、住民運動が生じた事実は、以上のような上位計画への批判力が、住民の力量として定着しつつあるこ

とを示している。南部地区をはじめとする庄内地域のまちづくりがすすみつつあるのに対応して、「豊中市総合計画」の実際のみなおしがすではじまっているといえるであろう。

3. 「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」

この構想（以下「基本計画」という）は「庄内地域再開発基本計画作成委員会」および「庄内地域整備のための住民懇談会」を通じて1973年8月に策定されたものである。庄内地域の再開発問題は、68年ごろから、新大阪の再開発との関係や、工場集中地区としての産業基盤整備を目標とした再開発などとして登場しているが、行政として本格的にとりあげるようになったのは72年頃からだといってよい。しかもこの「基本計画」は、居住環境の整備を目的とし、一定の限界はあったとはいえ、住民参加の方式を採用したところに基本的な特徴がある。

計画の内容は①防災のための避難緑道とひろばの整備を中心課題として、②街路や③住宅地の整備、および④コミュニティー施設の整備を10ケ年でおこなうとしたもので、総事業費は当時で540億円となっている。事業の手段としては「修復的事业」にまとめられるとされている。

南部地区レベルの計画作成作業をすすめる過程では、基本計画で方向づけられた①防災緑道、②街路、とくに既定都市計画街路の利用、⑧老朽公営住宅のたてかえなどの方針は、地区レベルでの検討をへてほとんど問題となった点がなかったといえるが、④多数の老朽過密住宅対策や⑤工場対策などに関しては、「基本計画」における方針の形成が十分なされてい

たとはいえない。さらに、「修復的な事業」といっても、庄内地域および南部地区の道路・公園などの生活基盤整備がいちじるしく不足している現実のもとでは、この基盤整備のみ（住宅やコミュニティー施設関係のをぞく）で事業費が全体の5割にもなる。地区レベルでは、住宅の整備がかかせないから、この部分を入れると、全域での540億円に対して、南部地区だけでもインフレの効果をさし引いて約3割をしめる結果となろう。

以上の点を考えると、南部をはじめとした北部地区などの整備計画が作成されてゆくと、「基本計画」へのフィードバックが必要となってくると考えられる。「基本計画」の策定は、庄内地域にとっては合併後にはじめてとりくまれる本格的なまちづくりであって、今後のまちづくりの展望を切りひらく基礎を築いたもので、その意味では地区レベルの計画の上位計画として、地区住民のより主体的な参加のもとで内容が不断に発展させられていくものでなければならない。

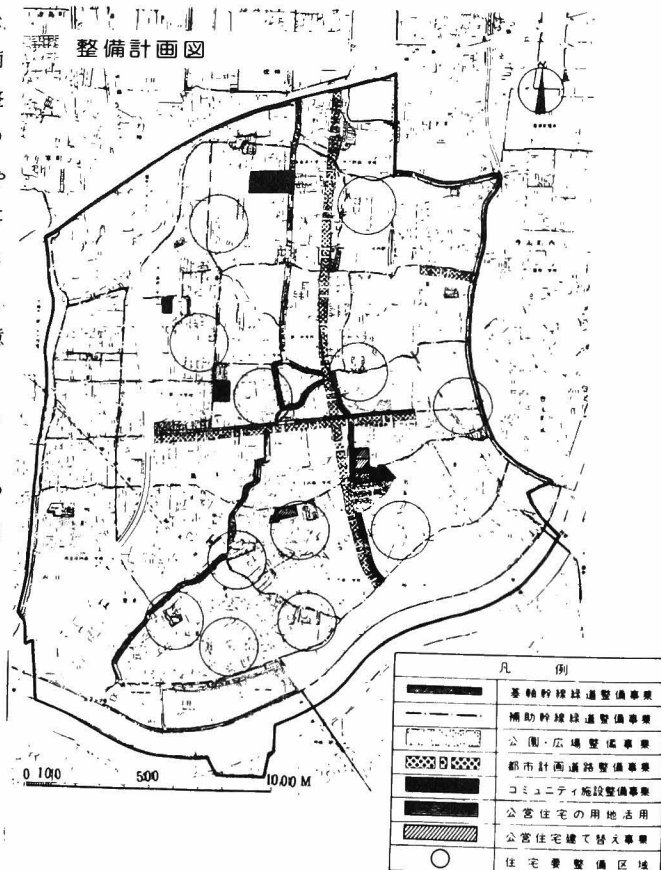


図12-1 防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想

・整備計画図

（庄内地域再開発基本計画作成委員会発行資料より）

第4節 地区整備計画の考え方

庄内南部地区整備計画は、旧庄内町の合併以来はじめてとりくまれる本格的なまちづくりとしての性格があるといえる。また、地区住民の主体的な力量の蓄積や行政の積極的な対応を考えると、計画の考え方として求められることは、①住民の要求にねざし、かつ②現実の行財政に根をおろした、③まちづくりの主体（にない手）の形成をすすめること、およびその過程を通じて、④地区住民による地区の統治、管理の力量の蓄積をすすめることを展望することである。

1. 住民の要求にねざしてすすめる。

庄内南部地区整備計画が住民参加によるまちづくりとして位置づけられ、かつ、この整備計画が地域での住民生活をまもり発展させてゆくうえで必然的に要求してやまないまちづくりの空間計画であると考えられるなら、そこで求められるのは、まちづくりの要求を分析し、総合化する観点の明確化であろう。近年いわゆる上からの住民排除的な計画への批判が、自治体行政と住民運動を通じてたかまりつつある事実は、住民自身が地区の現実^あにねざし、そこでくらしをたててゆくうえで当然保障されるべき生活権、生存権の主張としてだけでなく、くらしの組織としての自治体が権利をまもり発展させてゆくとりでの位置をより強固に築きつあ^あることを示しているといえる。

そこで、まず第1に、住民のまちづくりへの要求は生存権や生活権の権利の保障を求めるものとして自覚されてゆき、それが現実の行財政に根をおろし発展していかなければならないが、この方向は南部地区住民のまちづくり要求の基礎として、旧庄内町および合併後の豊中市の行財政の歴史的展開過程を通じた地区形成の現実を分析し、労働や近隣生活を通じてあらわれる住民の諸階層の構成の推移を分析することを要請する。まちづくりの住民の要求は、地区住民といっても様ではないことに対応して多様であり、かつとりまく諸条件がかわれば変化、発展する。

ところで、住民の要求が多様化している現実^あは、他方でそこで住民生活を維持し、発展させるうえで必要な各方面の行政施策がより貧困なまま放置されてきたことをうかびあがらせる。これは、庄内および南部地区の現実をみるかぎり、①とくに1955年の旧庄内町の豊中市への合併やその後の市財政問題を通じての行財政の上からの「合理化」が追求されてきたこと、②したがって住民の要求は多くの場合切りすてられてきたこと、③南部地区においては、工業立地政策とかかわって、都市計画において生活環境整備が不当に低く位置づけられてきたこと、および④1970年頃まで、豊中市への行政が北部地域に厚く、南部地域にうすかったことなどによってもたらされた結果といえよう。そして、住民が地区においてそのまちづくりの要求を多様化させ、かつ顕在化させてきたのは、近年までの地域政策の展開からいって不可避的、法則的であったといえる。この意味において、まちづくりへの住民要求が多様化してきた過程は、住民自身が上で指摘した諸原因の根本からの改革を要求して、それに対処する基本的権利の実現を自覚的意識的に追求してきた過程でもあった。所得水準の向上や家族の成長などによって、まちづくりの要求の内容も変化、発展する。しかし、この延長線上にある障害は、やはり住民の生活要求を切りすて、地区の現実の中に住民をとじこめようとする力であろう。住民の要求が一方で多様化をすすめ、他方で発展してゆくことをくりかえしながら、その過程はたえず現実にとじこめようとする力との対抗関係を住民自身がより鮮明に意識せざるをえないという過程を意味してきたと考えられる。

第2は、まちづくりに対する住民の要求とまちづくりをすすめる主体的力量の問題である。住民によるまちづくりがスタートすることによって、住民の要求は、いよいよ顕在化しつつあるが、その発展方向は、地区をめぐるさまざまな諸矛盾に対抗する方向に歩まざるをえない。それは、同時に、住民要求の統一化をはかり、空間計画の実際的目標水準を定めてゆく重要なてがかりを提供すると考えられる。近年の都市計画による用途指定

問題で生じた住民運動を例にとれば、この問題は、地区が工業を中心として形成されてきたのに対し、住民の生活環境の基盤整備が不当に低く位置づけられてきたことへの批判であった。その運動を通じて、地区内の中小零細な工場自営者やその従業者層と他の住民との要求の対立が表面化した。その結果、この対立を克服して本質的にはこれら自営者や従業者層の利益が、いまとりくまれているまちづくりで統一的に解決されるべきだとする方向に発展しつつある事実は、住民の中にあらたな要求発展（労働を通じた）が喚起されていることを示すと考えられる。この発展こそが、まちづくりの主体形成と計画化をすすめる基本的条件といえよう。

2. 現実の行財政に根をおろしてすすめる。

庄内地域を豊中市と比較すると、面積で9分の1、人口で4分の1である。この意味からする、豊中市の年々の行財政の施策は面積で9分の1、人口で4分の1の配分が、行政の公正さからみて妥当であるとする考えをいかに変換し、必要な施策を中・長期にわたって講じてゆくかが庄内地域のかかえている重要な課題である。南部地区についていえば、さらに工場立地政策の転換をはかることをつけ加えねばならないだろう。

そこでまず第1に注目しなければならないのは、庄内南部地区における行財政需要の性格であろう。1955年の旧庄内町の豊中市への合併以降、「合併協定書」の実現がこんにちまでついにかえりみられず、むしろその後の地区の形成は、もっぱら工場立地にとまなう行財政需要に目がむけられ、まず工場の立地とその結果による局地公害の激化、高度成長期におけるスプロール状の過密居住の出現をもたらしたものであった。近年、この地区では、人口の増加が頭打ちとなり、住民の流出がなお続いているとはいえ、多数はより長期にわたって地区に居住している。このような地区の整備には、現実の住民のくらしを考えて、修復的な手段のつみかさねが必要とされている（「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」）。そしてこの事業が地区住民のくらしの基盤の向上を目的として、過密と公害の居住地を形成した歴史的な経過に立脚し、事業の期間が長期にわたること、および個々の事業の中には周辺への効果も考えた一定規模の再開発が必要であると考え、やはり膨大な公共投資の集中がなければならない。このことは、現実的には、豊中市一般財政の支出能力の問題としてはねえざるをえないが、この悪循環を断ち切るためには、やはり過密居住地をかかえる自治体に対する国のより充実した施策が必要であることを示している。

第2は、市議会の関与の問題である。庄内再開発室の設置は、行政として庄内地域の整備のための対策を系統的に講じてゆくうえで重要な足がかりを築くものとして評価される。その機構整備は、府下市町村の中でも充実し、かつ先進的であるといえる。これに対して、たとえば市規則で設置された「庄内地域再開発基本計画作成委員会」には議会としての参加がなされていない。住民参加といわれた「庄内地域整備のための住民懇談会」にも議会としての参加がない。かつて、1955年の合併問題に際しては、議員全員かりなる「豊中市議会合併促進特別委員会」が結成され、旧庄内町の合併を準備した。そして合併そのものやその後に顕著となった「合理化」の弊害などの諸問題がこんにちの庄内地域の整備問題を通じて顕在化している。南部地区再開発協議会の活動を正しく支援しながら、住民のまちづくりに対する要求をくみあげてゆくこと、さらに、住民参加が行蔵の縦割の障害を克服して定着してゆくための努力を議会の活動を通じてつみかさねることが当面する課題である。行政としては庄内再開発室がそのかなめとなろう。

第3は、地区住民、議会および行政の統一的コンセンサスの追求についての問題である。庄内南部地区の整備の問題は、豊中市としての行政の重点であるとともに過密居住地対策として国が重点としてとりあげるべき性質のものである。南部地区整備計画は、地区住民、議会および行政の3者の大筋での合意をえてオーソライズされ、それぞれの立場からの目標となるのが望ましい。また、その後とりくまれている庄内北部地区整備計画やこんご予定されている西部、東部地区などの計画との調整もえて、行政として計画の位置をよりたかめてゆく。その調整方向は南部地区住民の要求をより全面的に充足していきけるものでなければならないことは明らかであろう。むしろ、南部地区において必要とされる事業が一步でも実現のステップにのるとすれば、他地区に対してもよい効

果をもたらすことになるといえる。この意味において、事業化に際して隘路とされる総合的な整備に求められる財源問題（土地、住宅、公害、その他の生活施設のための）、特別な制度の用意などの点について3者が統一的に、府の協力をえて、国へ要請する行動を開始する必要に迫られているといえよう。

第4は、「豊中市総合計画」（1969年）における庄内地域の位置づけの問題である。地区住民、議会および行政の3者が南部地区整備計画を統一的な目標とするためには、「豊中市総合計画」における庄内地域の位置づけの現実が障害条件のひとつとならざるをえない。とくに南部地区は工場の集約地区とされている事実は、居住環境の整備をすすめる考えとは対立する立場であるといえる。南部地区は、隣接する豊南地区とともに戦前から大阪の外延工業地として発展し、工場の立地、蓄積がすすんだ。ところがその間にスプロール状に過密居住地が形成され、公害や火災危険など、土地利用の混乱からくる生活環境の破壊が顕在化したのである。地区における住民運動は、この地区形成の歴史的な経過に規定されて生起している例が少なくない。したがって従来工場集約地として位置づけられてきたが、地区整備計画が地区住民のくらしの向上を目的とするものであるならば、この位置づけの再検討が必要となってくる。この場合、地区に立地している工場が多数の住民のくらしの経済的条件をささえている現実に立脚した対策が求められるであろう。なお、この「豊中市総合計画」における庄内南部地区の土地利用計画上の位置の再検討は、近畿整備計画などの上位の計画との調整が必要となてこよう。

3. まちづくりのにない手づくりをすすめる。

庄内南部地区整備計画は、計画作成の過程において、住民が主体的に参加する条件が用意されていることに特徴のひとつがある。この方式は、「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」策定にあたって採用された「住民懇談会」を通じて参加の条件を開いたことを契機とするが、今回の南部地区整備計画においてより本格的な展開が求められている。住民参加という点で、「住民懇談会」や「庄内南部地区再開発協議会」方式の採用は、従来の硬直的な制度とされてきた都市計画法による公聴会制度などに対しては、明らかに発展を示すものであろう。しかしながら、このような住民参加の方式が、行政の実際の中に定着し、効果を発揮してゆくようになるには、まちづくりをすすめる主体（担い手）の形成が不可欠の条件であろう。このことは同時にまちづくりの計画の具体的な目標や内容とかかわって重要な課題である。そこで庄内南部地区整備計画をより発展させる条件の検討が必要となてくる。

その第1は、地区形成の過程がどのような住民諸階層を構成し、蓄積してきたかという検討である。庄内南部地区はひとことでいえば、合併以降も大阪の外延工場地として工場立地をうけとめ、多数の労働者の居住地としての性格をもってきた。合併時に庄内地域は「生産都市」と評価されていたが、その後もこの考えはうけつがれ、その結果、近年まで行政はもっぱら工場立地にもなって発生する行財政需要に対応してきたといえる。工場の多数は中小零細経営であるが、大半は地元雇用によって経営が成立しており、したがって地区内からの労働力供給が就業条件、職住近接からいつて不可欠の条件となつていくのが少なくない。かつ、主婦の労働の機会への参加の要求がつよく、地区工場が住民のくらしをささえる経済的条件として深く根をおろしている事実は、南部地区全体が工業地域か住居地域かとする二者択一的な選択が不可能なことを示しているといえる。この意味からいえば「豊中市総合計画」の工場集約地としての規定は現実に適合しないものである。

他方、スプロール状に形成された過密居住地の性格は、大阪などへの通勤の便のよさなどから多数の地区外への通勤住民が短期間に集住したことを背景としたものである。地区に居住しはじめた当初は、あくまで通過的な一時的居住地として考えられていたのが近年ではより長期にわたって居住しつづける世帯が増加しつづける。旧地主や戦後農地改革による創設自営農家は、大阪外延として工場の立地がすすみつづけた傾向に対応してより都市的な土地利用形態を志向するようになり、一部工場への農地の売却、賃貸、および住宅経営への参加を通じて営業の転換をはかるようになった。庄内南部地区の場合、この過程は府下衛星都市の中でもっと

も早く展開した例といえるであろう。この工場の立地、その後の住宅スプロールにかかわって進行した農家の衰退は、地区住民のコミュニティにおけるより近代化された人間関係の創造をすすめるうえでは、重要な契機となり、その結果、教育問題や公害、および都市計画による用途地域問題などで生じた住民の運動を通じてより民主主義的な住民間の結合が作り出されるようになっていいると考えられる。

工場立地を中心としてすすんだ地区の形成過程およびその後の過密居住地のスプロール状の形成のなかで、多数の地区内自営者および従業員の来住がすすみ、同時に地区外通勤住民の流入もすすんだ。南部地区住民の所得水準が豊中市全体と比較してもより低水準であること、および地区が高度成長政策によってもたらされた都市問題の集中地区である。そして、このまちづくりの推進において隘路とされている財政問題や土地問題解決の展望をえがき出すことがますます重要な課題となってくる。とくにそれが、①市の行政姿勢の前進面、②府の援助、③住民の運動を通じての力量の発展（コミュニティへの住民の参加形態の質的变化を含む）などによってうかがいがっている事実に着目しなければならないといえる。

第2は、以上のような住民の諸階層の歴史的な推移の結果、どのようなまちづくり要求を形成するようになっているかという検討である。南部地区の場合、工業地として形成されてきた経過が住民のまちづくり要求の形成に重要な影響を与えている。まず指摘されるのは、1955年の合併以来の工場立地に重きをおいた行政への批判の形成である。1955年の合併以来、①市の財政赤字団体への転落、②その後の高度成長、③生活環境整備については市北部地域への集中などにより、庄内地域および南部地区の整備は相対的におくれた。これに対しては「神洲化学被害者同盟」を結成して対抗し、教育問題（校区変更や学校建設）についても町内自治会などを中心にして要求を実現させてきた。1972年における都市計画による用途指定問題に際しては、中小零細自営者を含む工場自営者層および一部その地元従業員層と商店などの自営者や地区外通勤者と利害関係の対立が表面化した。が、過密居住地（約50haで地区全体の2分の1）を準工業地域とすることで一応の結着がついたとされている。この経過は用途指定問題を通じて地区内の零細工場自営者とその従業員の要求が地区においてより安定した経営と雇用条件を確保することによってくらしの条件を維持し、発展させるという要求を顕在化させた。それは、工場が地区の多数の住民の経済基盤として根をおろしていることをも示している。

従来、庄内地域は住みかえステップの一時的な居住地としての性格をもつとされた。しかし、近年、その住みかえステップにのれない層が滞留し、地区内工場への雇用を求めて、地区内に長期にわたって居住しつづけている。この傾向はより低所得者が多い地区内通勤の労働者においてとくに顕著にあらわれているが、それだけくらしの基盤整備への住民の要求が切実とならざるをえない。まちづくり計画のスタートすることによって要求がいよいよ顕在化してきている事実はそのことを反映しているといえる。こうして庄内および南部地区住民の生活環境条件の改善を求める要求はますます顕在化している。部分的に工場自営者およびその従業員の要求の対立がみられたとはいえ、南部地区整備計画の作成過程を通じて、生活環境整備の要求で一致し、かつまちづくりそのものが地区内の工場の存在と対立するものでなく、むしろそれを通じて経営の条件を獲得してゆくべきだとする考えが採用されるようになっていいる。この結果は行財政需要としてはねかえりつつあり、過密問題への行政の対応も生活環境と地区内企業への対策を統一的に追求せざるをえない方向に展開しつつある。

第3は、地区住民がまちづくりの主体として登場するときの障害条件の分析の必要性である。そこで指摘されることは、まず「南部地区再開発協議会」が設置されてまちづくりがスタートしているとはいえ、なお広汎に行政への不信が存在していることである。南部地区が工場集約地区として位置づけられ、生活環境整備にかかわる行政は、もっぱら市北部地域に集中してきた。この傾向は、旧庄内町の合併の経緯によってもより助長されてきたといえる。さらに、南部地区のような過密地区に対しては、現行の行財政手段をもっては

改善が困難とされてきた。合併以降、上・下・排水問題や教育施設問題での対策が講じられてきたものの、道路、広場、住宅などの年々増大する行財政需要には対応がこんにちまで残されているが多い。この結果、現実の行政のもとで実現の保障がないのに対して、住民の要求を出す意味がないとする考えが結びつき、行政の官僚機構による圧迫もあって、行政から住民を遠ざけてきた。ここで問題となるのはこのような悪循環を断ち切らねばならないことであろう。

つぎに指摘されることは、従来の工場優先とする行政の展開過程が、地元零細企業自営者や従業員と他の住民の間に意識の差を形成し、それがなお根強く残存して両者を分断させる役割を果たしていることである。

旧庄内町が合併してから高度成長期を通じて電気や金属関係の大規模工場の設備投資が活発化し、立地企業も増加した。この傾向に対応して関連および下請の中小零細企業も立地し、都市計画や「豊中市総合計画」においても工業地として位置づけられてきた。その結果、地区での工場優先とする考えが住民の中に形成され、それがますます増大する生活環境整備への要求を顕存化させるうえでの壁となってきたと考えられる。この意識の形成は、南部地区に営業や就業および生活の基礎をおいている零細自営者やその労働者において根強いことが想定される。この事実は、生活環境整備が営業や就業の現実と対立するのではなく、統一的な計画でなければならぬことを示しているといえよう。1965年の千成小学校建設問題は、就学を必要とする児童の増大にともなう住民の要求であることと、反面、工業地域で公害もひどい地区での学校建設がよいのかとする意見の対立として生じた。教育行政施設の配置は、①工場サイドにとっては従来の地区での企業活動に対する一定の制約となり、②住民にとっては生活環境改善の要求をより発展させ、③行政が住民のくらしにかかわる行財政需要に正面から対処せざるをえないという契機であったといえよう。

つぎにコミュニティーレベルで、まちづくりに対する住民要求についての討論の機会の疎密の差がいちじるしい点があげられる。町内自治会や日赤奉仕団などのさまざまな住民の組織の活動内容は、地区形成の歴史的な経過とかかわった住民の階層的な構成の推移や、地区内産業と住民の雇用や自営を通じた社会的結合関係、および主として労働就業条件によって規定されていると考えられる住民の生活の型などによってことになってくるといえる。南部地区の場合、町内自治会といっても会費を支払う程度の参加であるとか、くみとり、ゴミ回収などの日常的な行政の動向は「広報」を通じてのみ知るといのが少なからず存在している。住民個々の結合関係が、地区の現実に根ざした近隣生活をいとなむうえで必要とされるところから形成されるところと考えるなら、町内自治会が行政の末端組織としての位置をもち、住民間のコミュニケーションの重要な機会となっている事実立脚したまちづくり要求の討論の機会の創造が必要である。この討論の機会を創造してゆく過程は、住民一人一人や世帯の要求の内容や切実さが重要な契機であるが、やがては労働を通じた個人個人の、集団と集団の人間関係の創造をすすめる。このことは同時にコミュニティーレベルでの民主主義の定着過程をも意味しているといえよう。

4. 住民による地区の統治・管理能力をたかめる。

豊中市が1973年に「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」を策定し、庄内地域に対するより総合的な行政計画にもとづく施策の本格的な蓄積に着手したことは、庄内地域にとっては合併以来の歴史的な行政の展開を意味するものである。庄内地域再開発基本計画作成委員会のもとでひらかれた学識経験者懇談会での前市長の問題提起は、こんにちの庄内問題は、要するに1955年における合併問題が近年になって表面化したものであるという内容であった（第1回学識経験者懇談会会議録、1972年2月25日）。地区レベルの整備計画が住民参加によってスタートしたことに対応して、行政組織も整備され、1974年10月には庄内再開発室が設置されるなど、庄内地域整備の事務分掌も行政内部で着実に確立されてきた。

こうして庄内地域の再開発問題が豊中市の重要な行政課題として登場してきたが、この課題が豊中市の地域行政により深く定着してゆくためには、なおこえねばならないカベとして、①合併以来の庄内問題、②行政各

部局の行政縦割問題、⑤市議会の対応問題などがある。これらのカベをひとつひとつのりこえてゆくのが当面重要な課題になっているといえる。そのために必要なことはまず、南部地区再開発協議会をオーソライズし、これを中心にした町内自治会および階層ごとの要求運動の行政・議会への結集であろう。協議会は、各町内自治会、住民の諸階層のまちづくりの要求をそれぞれの立場からたたかわせる場でなければならないのがスタート段階の協議会の性格であろう。まちづくり計画は、たえず矛盾を明確にしながら必要な時期に全体を統一的にまとめてゆく手段として位置づけられるが、このまちづくりの目標を自覚してゆく過程は、同時に諸要求の対立、抗争をくりかえしながら、庄内地域を他の地域と区別して分断してきた官僚機構や上位計画との抗争が不可避であることを住民自身が自覚してゆく過程でもある。このことは協議会が地区を統治・管理してゆく力量を蓄積することをも意味している。庄内地域の中でも南部地区では、①合併でも問題としてうかびあがった工業地域の形成、②これに対応した生活環境整備のおくれ、③過去に生じた住民による運動の力量の蓄積などを考えをと、やはり先駆としての役割を住民がになっているといえよう。まちづくりの全体計画にもとづく個々の事業の意味は、以上のような展開を予測しつつ実施されていくことを通じてのみ明確にできることを考えねばならない。

なお、地区住民が統治能力をたかめるには、公務労働組織、とくに自治体労働者との結合が不可欠である。この結合関係を創出してゆくためには、なお社会・経済的諸条件の変化をまたねばならないが、まづもって自治体労働者が庄内南部地区整備計画を重要な今日の契機としてうけとめてゆくことに期待がよせられているといえるであろう。このことは、1972年の用途指定問題などで、地元従業員をはじめとする労働者が地区へのまちづくり要求をかかげて登場しつつあること、およびこのまちづくりにより本格的に参加しうる条件が準備されていることとも対応して重要な課題となっているといえる。このような考えに立つてすすめた計画作成の方法は次のとおりである。

第5節 地区整備計画作成の経過

1. 「庄内南部地区再開発協議会」の設立

庄内地域の整備の検討が本格的に開始されるにあたって、豊中市は市規則にもとづく「庄内再開発基本計画作成委員会」を設置した。また、地域住民の参加方式として「庄内地域整備のための住民懇談会」をおいた（1972年3月）。「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」はこのような行政機構のもとにまとめられ、庄内地域整備の基本方針が示された。住民参加方式として「庄内地域整備のための住民懇談会」が採用されたことは、従来の都市計画の公聴会などの制約された方式に比べると、より弾力性のある行政手段の採用を示すものであろう。

庄内南部地区における地区整備計画作成にあたって、「庄内南部地区再開発協議会」（以下「協議会」という）の設立を含む準備が市によってすすめられた。「協議会」の委員は、市の地区の大規模自治会会長への呼びかけを通じて選出され、全体で17名の委員がおかれた。委員の職業と年齢の分布をみると、その特徴は①全体として自営者が多く、これらの委員の近隣生活での影響力がつよいこと、②地主・家主も少なからず存在し、旧農家の農業生産を通じた結合関係がなお根づよいこと、③地区外に通勤しながら委員として選出されているのが17名中6名であるが、そのうち、事務従業者が多数をしめること、④年齢でいえば、地主・家主や会社役員などを除いて約半数が40歳代の比較的若い世代によって構成されていること、などである。なお、「協議会」の事務局は行政が担当し、市役所内に事務局がおかれたが、1974年11月10日に庄内南部地区再開発協議会事務所が地区の市営住宅のあと地に設置されてからは、事務局の所在地はこの事務所におかれることとなった。「協議会」の要綱は表12-3のとおりである。

表 1 2 - 3 庄内南部地区再開発協議会要綱

〔目的〕

1. 過密や公害、公共施設の不足が著しい庄内南部地区の住環境の整備を図るため、「庄内地域再開発基本計画」に基づく地区計画の作成に参画し、事業化を推進するため、「庄内南部地区再開発協議会」（以下「協議会」という。）を設置する。

〔役割〕

2. 「協議会」は、地区住民の要望、意見等を集約して計画に反映させるとともに、地区住民への報告を行う等、地区のパイプとなって計画の作成と事業化の推進を図るものとする。

〔構成〕

3. 「協議会」は別表の地区関係者で構成する。

〔役員〕

4. 「協議会」の円滑な運営を図るため、次の役員を置く。

(1) 幹 事 若干名

(2) 代表幹事 1名

5. 「協議会」は代表幹事が招集し、協議会の議長は幹事の中からその都度選出する。

〔その他〕

6. 「協議会」の運営、その他必要な事項については、その都度協議して決定する。

7. この要綱は、昭和 4 8 年 9 月 1 2 日から実施する。

注) 3.についての別表は掲載を省略

表 1 2 - 4 庄内南部地区再開発協議会委員の職業と地位別年齢構成

年令 職業と地位	計	40歳～	50歳～	60歳 以上
合 計	17(6)	8 (3)	4 (1)	5 (2)
地 ・ 家 主	3	1		2
商業 自 営 者	3	2		1
工業 自 営 者	1	1		
建 設 業 ・ その他自営者	5 (1)	2 (1)	3	
事務 従 事 者	3 (3)	2 (2)	1 (1)	
会 社 役 員	1 (1)			1 (1)
他	1 (1)			1 (1)

注) カッコ内は地区外通勤者

2. 空間計画の方法

(1) 計画作業の流れ

住民の知らないところで出来上がったプランに対して、機械的に賛成か反対かを表示する「住民参加」ではなく、この計画は住民を中心として行政・専門家も含め、自由なディスカッションを積み重ねることによって、はじめて現状の問題も正しくつかむことができるし、自らのまちを構想する条件がととのうという考え方に立っている。ここに用意する「庄内南部地区整備基本構想案」は、そういった住民参加によるプラン実現のためのタタキ台である。例えば、この計画に含まれた道路計画は、大部分が都市計画決定を経ていないものであって、「どんなことがあっても実施するのだ」といった性質のもものではもちろんないし、もっと良い考え方があれば、当然修正し改められねばならない。しかし、いつまでも、大切なまちづくりの根幹がぐらついていては、事業は前進しないから、まちづくり住民組織なり、市議会といった民主的な場で大筋の合意が得られれば、基本方針は動かさず、土台にしてさらに実施可能な詳細プランにすすまねばならない。

構想案をつくるまでに、約2年間、30回以上の「庄内南部地区再開発協議会」がもたれている。「協議会」では、問題別、地区別に計画の内容を、基本的な考え方からはじまって構想案で示すようなかたちのプランに

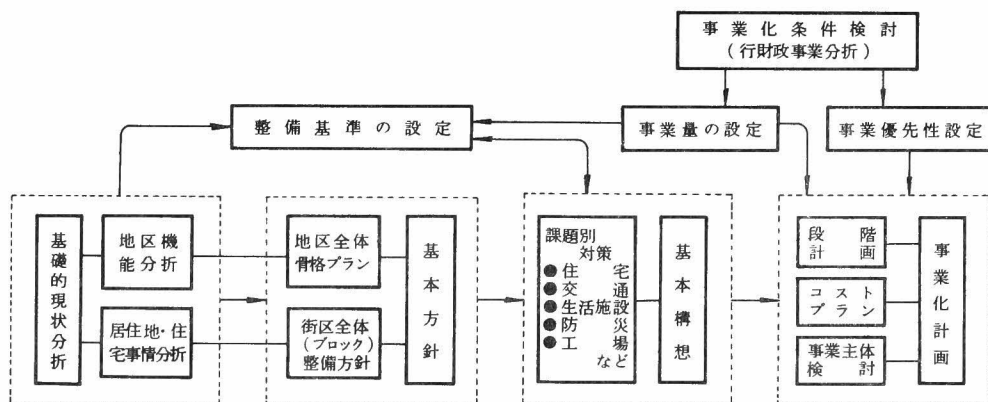


図12-2 計画作業の主な流れ

至るまで、一步一步確かめながらすすめてきた。その間には、専門家グループと「協議会」委員がともに町中をくまなく歩きながら、お互いの目で地区の問題を確かめ合ったり、共同学習会、他都市の見学会などをもってまちづくりの方向を求めてきたのである。

「協議会」の手足となって考え方をまとめ、絵をかく作業を担当する専門家グループは、大学の研究者と都市計画事務所のプランナーによって構成されている。このグループは日常的な作業以外に定期的に行政担当者・学識経験者の参加を求めて、「庄内計画研究会」をもって、プランの検討、他地区計画との技術上の調整、事業手法の検討等を深める場としている。地区計画作業チームは住民との共同現地踏査、自治会単位に出されてきた住民要求一覧地図、「協議会」での討論等のかたちで得られる要求の把握と、既存データ以外に、道路・広場等の実態、住宅・諸施設の形態や老朽度、街区単位の空間密度といった、新たに必要となった客観的データの作成を平行させながら、構想案をまとめる作業をすすめた。

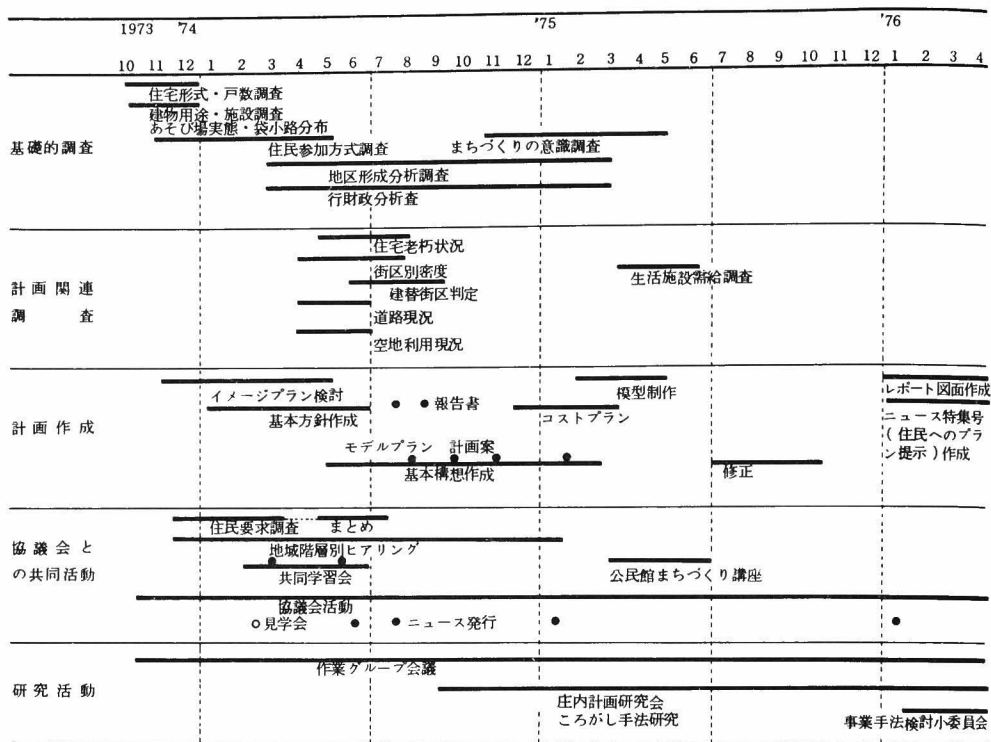


図 1 2 - 3 基本構想案ができあがるまでの経過

(2) 全体構想作成の経過

計画作成作業は、作成段階から南部地区再開発協議会や庄内計画研究会で討議を積み重ねる形ですめられた。課題の設定、課題別の問題点と対策の検討を経て、地区整備構想として素案が出されたのが1974年7月である。その後、再開発協議会、庄内計画研究会、豊中市庄内再開発室での検討のなかで、数回にわたって構想案のねり直しをおこない、1975年11月に協議会案として確認された。以下に、順をおって主な検討の経過を示している。構想案の検討は、現行手法や資金面からみた実現性、空間的可能性を中心におこなわれ、最終案は、リアリティのある事業化計画として位置付けられるものとなった。

主要な検討事項は、①住宅建設の事業量②地区内幹線道路のルート③生活大通りのルートの3点であるが、④主要サービス道路のルート⑤主要生活道路のルート⑥公園の配置他多岐にわたる検討が加えられた。住宅建設の事業量については、当初、老朽住宅のまとまってある街区を小単位で数多く建替える方針をとったが、環境整備等で撤去される住宅の受皿を地区内でみるためには、一定程度のまとまった建設が必要であるため、隣接空地と一体にした建替地区、新規建設用地を設定した。さらに、撤去戸数、建設戸数、事業量の検討の中で、小規模な建替地区は10ヶ年計画からは除外した。地区内幹線道路のルートについては、阪急西側線の延長及び穂積菰江線について検討をおこなった。阪急西側線の延長については、踏切の非実現性、鉄道との関連で空間的処理の困難性から、穂積菰江線については、都市計画決定による事業化の可能性が高く、隣接地に住宅建設が可能なることから、最終案にみられる路線となった。生活大通りについては、防災緑道に加えて、阪急庄内駅と阪急神崎川駅を結び、通勤ルートであるとともに、南部地区を縦断して地区の生活軸となるルートを設定した。以下に全体構想をにつめてきたおもな過程を順に記している。

3. 事業費試算

地区整備構想がほぼ最終案としてまとまった「1975・2案」段階で、総事業費の試算をおこない、現行法制度や自治体の財政事情等も考慮に入れた検討を加えている。試算は、道路整備、広場整備、住宅建設などの事業ごとに用地買収費、撤去に関する住宅補償費、及び整備費に分け、単価を設定しておこなっている。単価の変動に伴ない、事業費の修正が必要である。総事業費348億円のうち、住宅整備費が約275億円(79.0%)を占め、道路関係約38億円(10.9%)、広場関係約12億円(3.4%)、集会所及び共同工場の用地買収費が約23億円(6.6%)となっている。

表12-5 総事業費(1975.2案)

		総事業費	買収面積	単価	用地費	撤去住宅数	単価	補償費		単価	整備費
計		347億2,900万	153,700	10万	153億7,000万	1,800戸	500万	90億0,000万	—	—	103億5,900万
計		11億6,500万	2,900	10万	2億9,000万	41戸	500万	2億0,500万	5,000M	—	6億7,000万
生活道路	計	6億9,460万	700	10万	7,000万	36戸	500万	1億8,000万	1,780M		4億4,460万
	新設		—	—	—	—	—	—			
	大抜		700	10万	7,000万	36戸	500万	1億8,000万			
	通現道	3億7,960万	—	0	—	—	—	—	1,080M	12万	1億2,960万
	水路跡	3億1,500万	—	—	—	—	—	—	700M	45万	3億1,500万
主要生活道路	計	4億7,040万	2,200	10万	2億2,000万	5戸	500万	2,500万	3,220M	7万	2億2,540万
	新設		2,200	10万	2億2,000万	5戸	500万	2,500万			
	現道	4億7,040万	—	—	—	—	—	—	3,220M	7万	2億2,540万
計		25億6,900万	12,200	10万	12億2,000万	206戸	500万	10億3,000万	5,020M	—	3億1,900万
サービス道路	計	15億2,600万	8,400	10万	8億4,000万	107戸	500万	5億3,500万	1,660M	15万	1億5,100万
	都市計画道路	14億7,700万	8,400	10万	8億4,000万	107戸	500万	5億3,500万	680M	15万	1億0,200万
	新設		7,400	10万	7億4,000万						
	大抜		1,000	10万	1億0,000万	107戸	500万	5億3,500万			
	現道	14億7,700万	—	—	—	—	—	—	680M	15万	1億0,200万
主要サービス道路	その他(現道)	4,900万	—	—	—	—	—	—	980M	5万	4,900万
	計	10億4,300万	3,800	10万	3億8,000万	99戸	500万	4億9,500万	3,360M	5万	1億6,800万
	新設		3,000	10万	3億0,000万						
	大抜		800	10万	8,000万	99戸	500万	4億9,500万			
計		10億4,300万	—	—	—	—	—	—	3,360M	5万	1億6,800万
広場	計	12億2,000万	3,500	10万	3億5,000万	100戸	500万	5億0,000万	37,000M	1万	3億7,000万
	新設	8億1,700万	2,300	10万	2億3,000万	80戸	500万	4億0,000万	18,700M	1万	1億8,700万
	大抜	2億3,200万	1,200	10万	1億2,000万	20戸	500万	1億0,000万	1,200M	1万	1,200万
	既存	1億7,100万	—	—	—	—	—	—	17,100M	1万	1億7,100万
集会所		2億8,000万	2,800	10万	2億8,000万						
共同工場		19億8,000万	19,800	10万	19億8,000万						
住宅	計	275億1,500万	112,500	10万	112億5,000万	1,453戸	500万	72億6,500万	1,800戸	500万	90億0,000万
	既成市街地	157億0,500万	51,400	10万	51億4,000万	1,453戸	500万	72億6,500万	660戸	500万	33億0,000万
	新規建設地	118億1,000万	61,100	10万	61億1,000万	—	—	—	1,140戸	500万	57億0,000万

① 整備構想・1974. 7案

再開発協議会及び庄内計画研究会での検討による

1) 初期段階での計画立案過程の構想である。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区

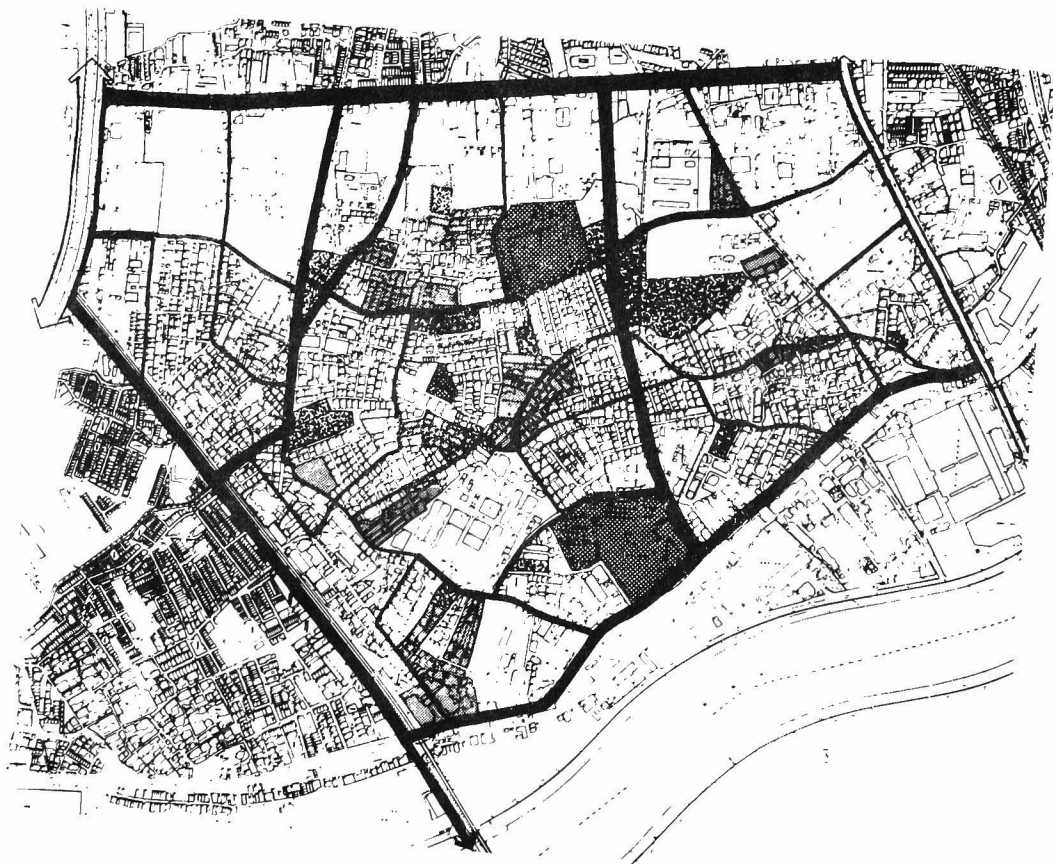


図12-4 庄内南部地区整備構想・1974. 7案

② 整備構想・1974. 8案

再開協議会及び庄内計画研究会での検討による。

- 1) 地区内幹線道路（穂積菰江線）のルートは現道利用路線（拡幅）と都市計画決定路線の2案を検討した。
- 2) 撤去住宅の受皿の確保のためには、建替地区は、隣接した空地と一体にして利用できる、まとまりある敷地にした。また、新規建設用地も確保した。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区

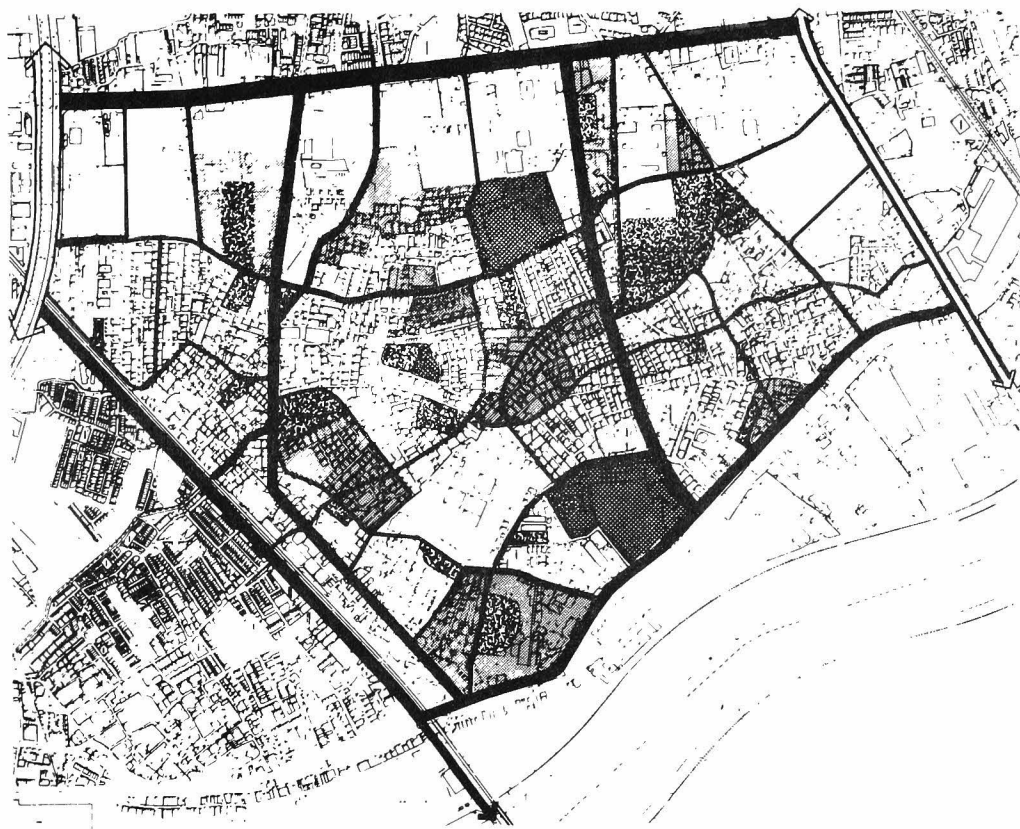


図12-5 庄内南部地区整備構想・1974. 8案

③ 整備構想・1974・9案

再開発協議会及び庄内計画研究会での検討による。

- 1) 地区内幹線道路（穂積菰江線及び阪急西側線の延長）の路線を、諸検討を経て決定した。
- 2) 庄内駅と神崎川駅を結ぶ生活軸として、地区内を縦断する生活大通りを設定した。
- 3) 買物ルート・通学ルートの検討を経て、主要生活道路を追加設定した。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区

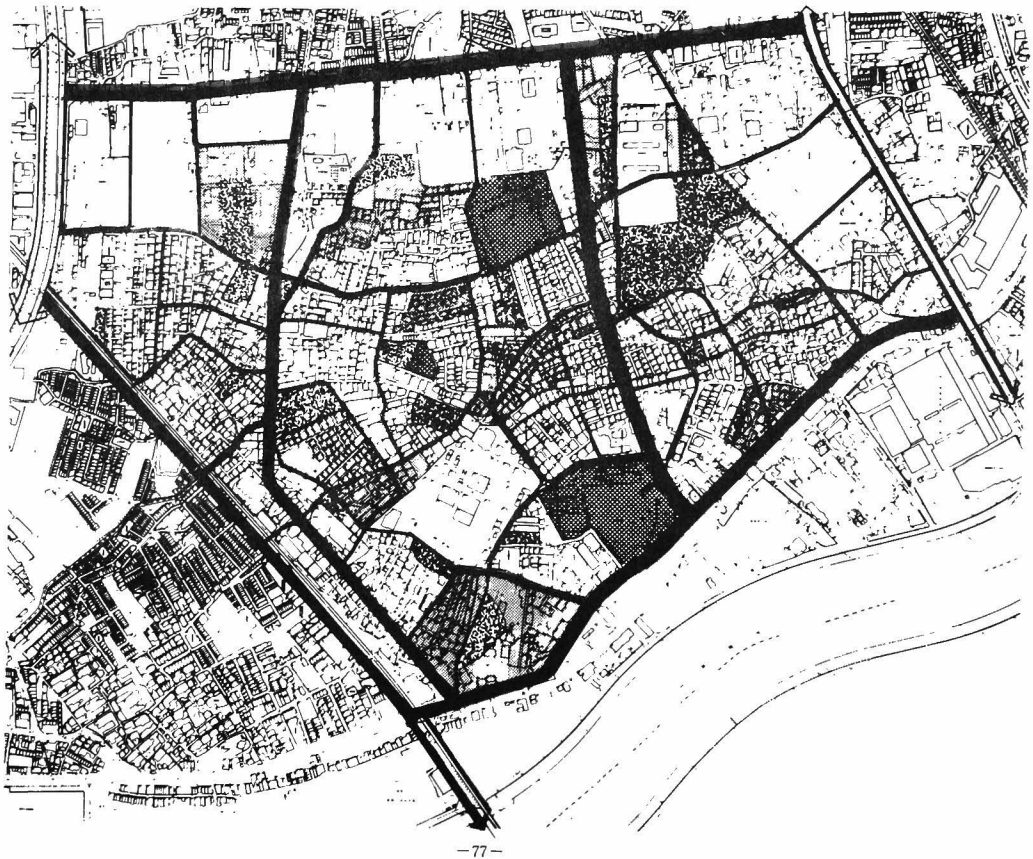


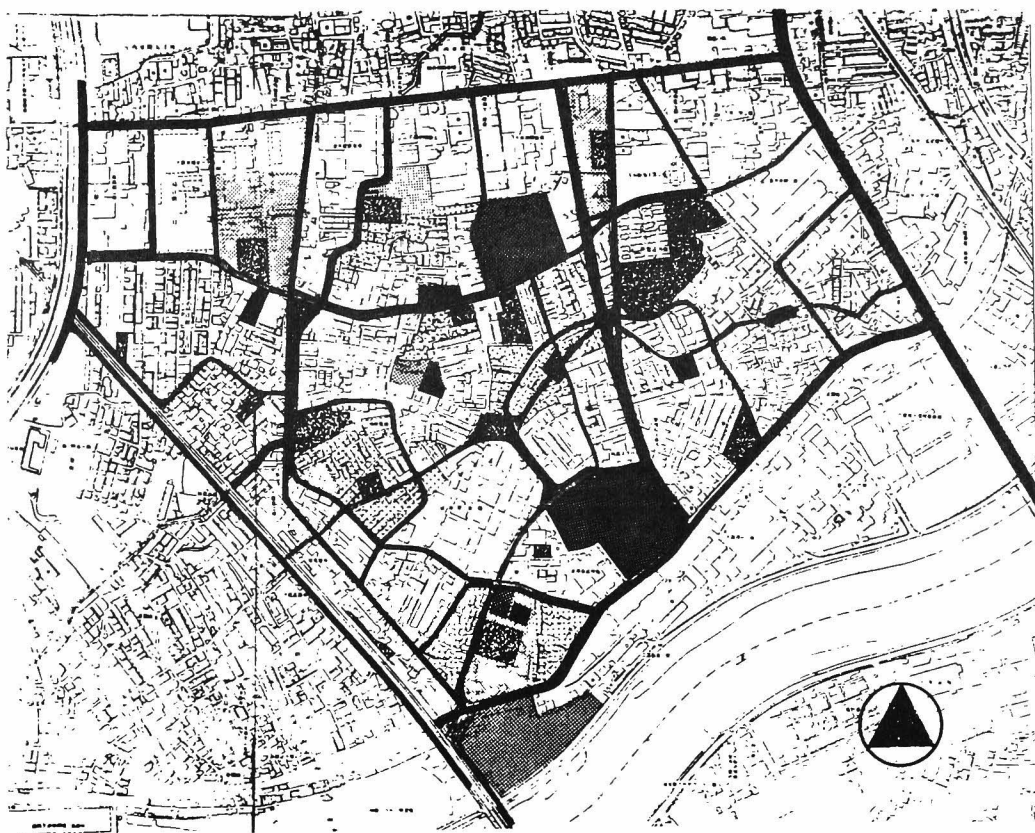
図12-6 庄内南部地区整備構想・1974・9案

④ 整備構想・1974・12案

庄内計画研究会での検討による。

- 1) 住宅建設の事業量の検討により、三和町1丁目の建替地区は10ヶ年計画からは除外した。また、三和町4丁目は公園化した。
- 2) 町単位で集会所を、千成校区に保育所の立地場所を設定した。
- 3) 主要生活道路網を整理した。
- 4) 公園の立地圏を再検討して整理した。
- 5) 共同工場用地を設定した。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区



-78-

図12-7 庄内南部地区整備構想・1974・12案

⑤ 整備構想・1975・2案

豊中市での検討による。

- 1) 集会所の場所は、実現性を考えて、大黒町1丁目以外は定めないこととした。
- 2) 大黒町1丁目、3丁目付近の2本の主要サービス道路のルートを、庄本ネ線の緑道専用化をはかるため、及び、ルートの実現性から、変更した。
- 3) 三和町4丁目の公園は、実現性を考えて、老朽住宅の集中した部分に限定した。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区



図12-8 庄内南部地区整備構想・1975・2案

⑥ 整備構想・1975・9案（最終案）

豊中市での検討による

- 1) 庄本ネ線は、クルマサービスの利便性を考えて、主要サービス道路のランクとした。
- 2) 三和町4丁目付近の主要サービス道路は、実現性を考えて、道路を利用するルートに変更した。
- 3) 庄内南小学校前の道路拡幅も考えて、南側に商店街整備を兼ねた建替地区を設定した。

- 生活道路
- クルマサービス道路
- 公園
- 集会施設
- 公共施設
- 共同工場
- 建替え地区
- 新規建設地区

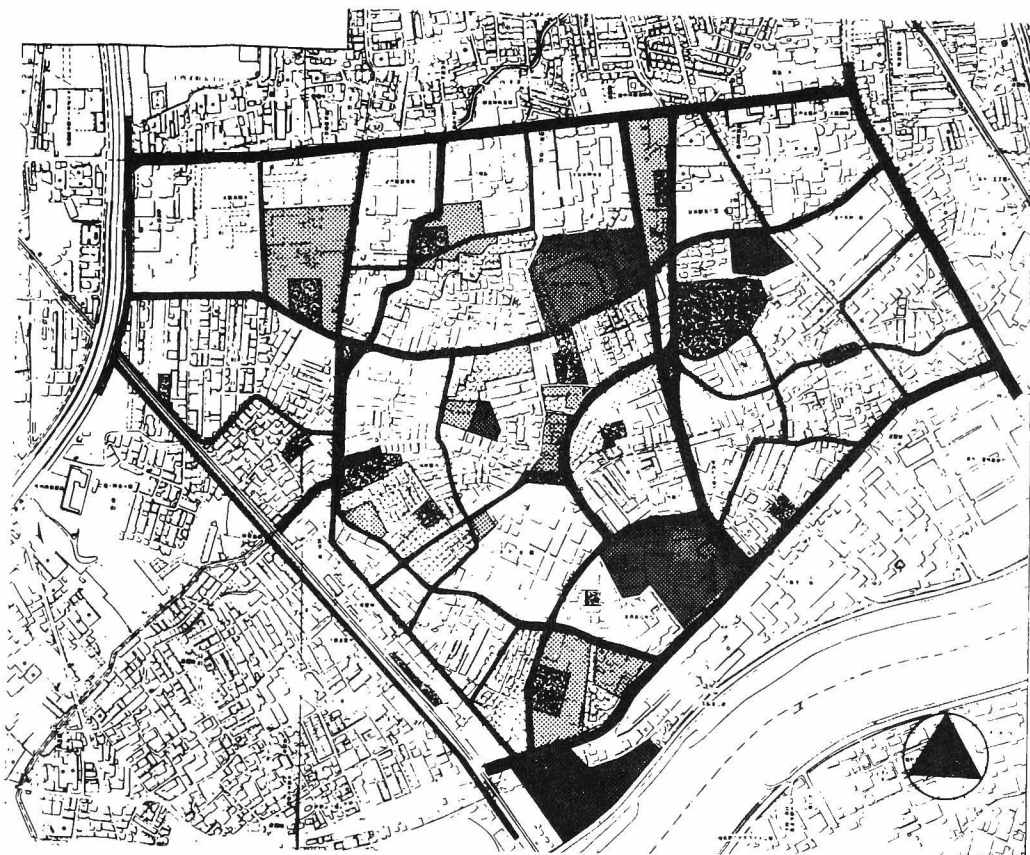


図12-9 庄内南部地区整備構想・1975・9案

第13章 住民参加のための計画組織

ここでは、住民が参加するプランニングで、実際にこころみたケースを、①どのようなプランニングの組織がつくられたか、②その組織の諸活動がどのようなプランニングの過程をへたか、③その過程で住民と自治体がどのように対応したかの3つの側面から紹介する。

第1節 計画作成の組織

庄内地域で居住環境整備計画が作成されてきた経過をみると、地域全体の計画作成と地区レベルの計画作成の2つの段階がある。それぞれの段階で計画作成をすすめる組織形態にはかなりの相違点がある。

1. 地域全体の計画作成の組織

庄内地域の全域にわたる計画作成においてつくられた組織は次のとおりである。

- ①庄内再開発基本計画作成委員会 — 庄内地域の再開発問題が、豊中市の現実行政の課題として登場してきたのに対応して、1972年に市規則によって設置された。委員長は豊中市長で、ほかに、研究者、プランナー大阪府および豊中市の関係者22名で構成された。
- ②庄内地域整備のための住民懇談会 — 地域住民の参加を期待した住民参加方式で、地域の諸団体の代表者26名で構成された。この住民参加の方式は、従来の都市計画の硬直的な制度に対して、より柔軟な方式の採用として注目される。しかし、地方議会との関係などなお検討されるべき点が残されている。
- ③学識経験者こんだん会 — 基本計画作成委員会の活動を補助するものとして、市長のもとに設置された。構成員は基本計画作成委員の中の研究者と市長である。

なお、計画上の技術的な援助をおこなったのは民間プランナーである。このような組織を通じて策定されたのが「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」である(1973年)。

2. 地区レベルの計画作成の組織

基本計画の策定をうけて、地区レベルの計画を作成してゆくこととなった。庄内地域を、南部地区、北部地区、西部地区、東部地区の4つに区分して、それぞれについて計画を作成する作業が開始されている。南部地区では、計画作成がおわり(73年に開始)、北部地区はその過程にある(74年に開始)。西部地区はいまスタートの段階にあり、東部地区についても間もなく作業開始の状況にある。

この地区レベルの計画作成の組織は、基本計画の段階よりもよりすんだ形態がとられている。その内容は次のとおりである。

(1) 組織間の基本的相互関係

地区レベルでの計画作成をすすめる組織は①住民、②行政、③プランナーの3者になるが、問題はこの3者の相互の関係をいかにつくり出すかである。住民参加の計画では、この計画作成を通じて住民が地域管理のいない手として発展してゆくことが基本的前提として求められるわけで、計画作成に必要な資料、情報に接するだけでなく、その経過が住民の要求や組織の発展に結びついてゆくものでなければならない。この点で、プランナーの役割はいっそう重要となってくる。

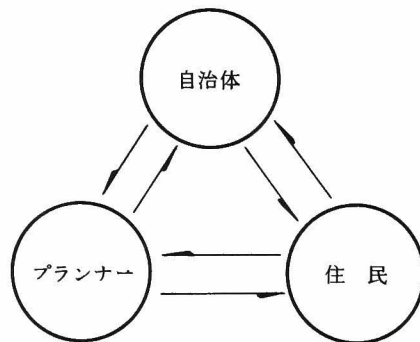


図13-1 組織間の基本的関係

行政は、このような住民の要求を実現してゆくための方策を集中的・長期的に検討することが求められるし、この方向を通して、自治体と住民の協力関係が発展する（図13-1）。

(2) 住民とプランナー

地区レベルの計画では次のような住民とプランナーの組織がおかれた。

①地区再開発協議会 — 各地区ごとに地区を代表する計画作成の組織としておかれている。委員はそれぞれ自治会から選出され、南部地区および西部地区では17名、北部地区では30名によって構成されている。たとえば南部地区では発足して3ケ年の間に30回をこえる協議会をひらき、計画について審議した。

②作業グループ — プランナー、研究者で構成され、計画の技術的・科学的側面から協力した。このグループは、住民の参加のエネルギーを積極的にひき出す役割も担う点で重要である。なお、このほか、作業グループ、大阪府、豊中市関係者で構成する庄内計画研究会がおかれ必要な活動を展開している。

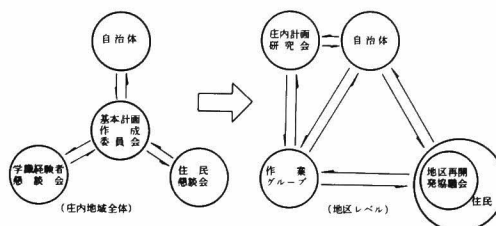


図13-2 組織関係の地域全体から地区レベルへの推移

第2節 計画作成の過程

この地区整備計画は、旧庄内町が1955年に豊中市に合併してしまい、20年間を経過したのちにはじめて本格的に展開されているものであるということが出来る。しかも南部地区においては、工業立地策とかかわって形成された過密・住工混合地区であること、さらにこの計画づくりが地区住民の住民運動の歴史的蓄積によってささえられている。そして、この地区整備計画は①合併による市町村行財政の「合理化」および②それにつづく「高度成長」政策のあとしまつを求めざるをえないといえる。

南部地区整備計画の作成は、住民の要求にねざして、住民の主体的な力量に依拠してすすめることが基本的な前提であり、作成に参加するメンバーには、機動性および組織性が求められた。

1973年10月には作業の方針案とメンバーが決まり、「庄内南部地区計画作業グループ」（以下「作業グループ」という）が編成された。第1回目の「作業グループ」の会合が同年10月29日にひられ、地区整備計画作成がスタートした。「協議会」と共同の作業を開始したのは同年11月26日で、第6回の「協議会」からである。この場合、最も重要なことは、地区整備計画の作成が文字通り地区住民によるまちづくり運動として展開していくために「作業グループ」と「協議会」を中心とした地区住民との協力・共同の関係をいかに蓄積するかである。ここでは「作業グループ」が計画作業をスタートさせてから「庄内南部地区整備計画基本構想」ができるまでの経過を計画作成のプログラムにそって地区住民、「協議会」との関係にふれながら総括している。

「作業グループ」が「協議会」と共同の作業を展開していくうえで必要とされた作業は大別して①地区の実態、要求の調査、②解決すべき課題のとり出し、③整備方針の立案、④計画案の作成、および⑤計画の成立、の5つのカテゴリーに整理される。これらは必ずしも先から順にすすめられなければならないものではなく、それぞれが相互に関連しながらすすむが、地区住民がまちづくりに主体的に参加していける条件の端緒となるのは、やはり地区住民のまちづくり要求のより全面的な把握にあるといえよう。

1. 地区の実態・要求調査

まちづくり計画のスタートにあたってまず重要なことは、地区住民の要求をつかむこと、および地区のフィジカルな現状をより正確に把握することである。ここでおこなった作業は①住宅形式、戸数、建物用途、商店、

あそび場、道路（袋小路の分布）など、地区の空間的な実態を把握すること、②自治会や「協議会」委員を通じてまちづくりへの要求を集約し、要求マップをつくりあげたことである。しかし、この方法のみでは地区住民の階層的な要求をつかめないという問題が残されたので、さらに③地区内の階層別（婦人会、青年会議所、教員など）のききこみ調査を実施した。とくに庄内南部地区の場合、過去の住民運動の経験を見ると、それぞれの階層が組織的に活動を展開している。この点でも階層別の要求把握へのアプローチは重要である。ところで、このようにして把握された諸要求は、多様であり、かつ諸条件の変化によって変化・発展するもので、このようにして把握された諸要求は、多様であり、かつ諸条件の変化によって変化・発展するもので、リストアップされたものはこの時点の断面を示すものにすぎない。そこで、必要とされたことは、これらのまちづくり要求が発展するとすれば、その規定条件は何に求められていくかという問題への接近である。④そのためには、地区が豊中市の一部として、また大阪の外延地として発展してきたプロセスを行政の展開過程としてとらえておくことが求められた。これが地区形成過程の分析で最も重視されなければならない課題である。南部地区のまちづくりがいわゆる住民参加方式ですすめられるという条件に対して、これまでの過密市街地における住民参加の経験が乏しい現実のもとでは、今回の作業は先駆的な意味をもっている。このころみが成功裏にすすむためには、いくつかの手がかりを全国的視野に立ってさぐり出すことも必要であった。そのため、住民みずからが計画を創造してゆくケースとしてはまだ成熟した例とはいえませんが、⑤東京都戸山ハイツのたてかえ事業、立川駅南口区画整理にともなって生じたまちづくり運動をケースとしてとりあげて検討することが求められた。

2. 解決すべき課題のとり出し

庄内地域が1955年に豊中市へ合併してから、全国的規模の多数の住民の流入、市行政の北部地域を中心とした展開、南部地区については工場立地政策の採用によって、近年までここで発生する生活環境整備の行政需要に対応しきれなかった。そこで、最も重要な課題としてとりあげねばならないのは防災をふくむ生活基盤整備である。従来、このような過密居住地の改善に対しては有効な改善手段がなく、そのためには現行手段を最大限活用することによって修復的な事業を長期に蓄積してゆかねばならないとされてきた。事業の規模やそれに対応した財政的な制約条件や事業そのものが長期間要するものが少なくないことを考えると、修復的な事業をつみかさねることは重要である。しかし、庄内南部地区の現状の合併以降の歴史的な経過を通じて考えるならば、道路や公園事業など現行手段の適用によって必要な整備を実現してこなかったのにはそれなりの背景があったことが推測される。1971年より実施された都市下水道5ヶ年計画にもとづいた庄内および南部地区の浸水対策が実現したとはいえ、この事業が生活環境整備のほとんど唯一の事業であったことを考えると、全国的な規模人口の集中がすすんだ高度成長政策の責任をいささかも軽んじるものではないが、合併問題のその後の市政の展開にやはり問題があったことを指摘せざるをえない。近年の地方財政の硬直下においてこのような過密居住地の改善はより困難となってきたが、必要なことは、市が全体として合併以降の庄内および南部地区の行政の展開過程を総括し、住民とともにすすめるまちづくりを現行行政の課題としてとりあげてゆく体制をととのえていくことである。防災問題として顕在化した過密地区対策として生活基盤整備を重点に必要な規模で実施してゆくには、以上のような姿勢にたつことが基本的な条件である。

次に求められる課題は南部地区が大阪市に隣接した神崎川沿岸の工業地帯として形成されたこととかわって生じてきた問題への対処である。この南部地区の工業は機械器具、金属などを主体にしたもので、一部大規模なものを除けば大半は従業員9人以下の零細企業である。しかも合併時には、この地区は豊中市からみて工業地として形成していくことが求められていた。したがって合併後の行政の展開は、近年までこの考えに規定されていたといえる。1965年、千成小学校の建設をめぐる、とくに学校敷地付近の中規模工場が建設に反対する動きを示した。この学校建設を契機にして、大気汚染や騒音などのいちじるしい公害に対しては住

民による監視の力が運動を通じて蓄積されてきていることに対して、65年以前のような企業活動は一定の制約をうけるようになってきているのが現実である。3方を工場にかこまれ、その内部にスプロール状に形成された零細工場が混在する過密居住地が存在することを考えると、これら工場の、労働力の地区依存や取引きによる立地条件をのこしつつ空間的な解決をはかってゆくことが重要である。外周の中大規模の工場などの工場などのとりあつかいは、居住地の過密解消をはかるうえで重要である。地元住民への雇用の機会をより多く提供している場合は、そのとりあつかい方は慎重でなければならないが、比較的地元雇用の少ない企業（たとえば中古車センターなど）については、用地取得の対象にとりあげていくことが求められてくる。なお、穂積菰江線などの既定都市計画街路がまちづくり計画をすすめるうえでも重要な街路となっている。このことは、地区住民が豊中市行政を通じて工場の活動をどのように規制していくことができるのかひとつの試金石になるといえる。

住宅改善、公的住宅の供給が次にとりあげられる課題である。庄内南部地区の住宅は大半が長屋と文化住宅によって構成されており、住宅の老朽化の進行とすみかえ困難層の滞留がみられ、この2つの現象が重なり合っている場合は、老朽住宅での過密居住となってくる。住宅経営の面で見ると、文化住宅などの経営条件は悪化の一途をたどり、現経営者が住宅をたてかえるため再投資していく可能性はほとんどないといつてよい。このような現実に対処するにはやはり大量の公共住宅の投入以外に道はないといえるが、住宅地区改良などの手段を採用するにしても、建設事業における起債の拡大とそれに対応した交付税率の引き上げ、リンクシステムなどの採用がその実現の条件となってくると考えられる。住宅改善がまちづくりの運動に位置づけられて発展していくことが不可欠であるとはいえ、現実には住宅政策の展開過程そのものが住民の実際的な要求とのかかわりを断ち切る方向ですすんできた。その結果この地区からだけみた運動の発展はきわめて限界的であるといえる。

次に課題として出てくるのは、保育所や幼稚園、集会所やひろばなどの生活施設整備の課題である。庄内南部地区においては、中小零細企業の家族従業員としての主婦の就労、労働者においても主婦のパートを含む就労の要求がつよく、それだけ保育所や幼稚園など就学前教育のための施設配置が不可欠である。住民の自治活動は主として町内自治会を中心としておこなわれており、自治会がコミュニティの重要な構成要素となっている。また社会教育活動としての公民館の活動も活発であり、ともに集会施設への要求がつよい。この意味では、集会施設がこれらの自治活動と結合して配置されてゆくことが求められている。地区内道路には袋小路となっているのが少なくなく、車の進入がないので子供の遊び場や主婦のコミュニケーションの場として路上が利用されている反面、火災時には消防車が進入できないという欠陥もあわせもっているので、防災的なチェックをかけたひろばの計画的配置が必要となってくる。これら4つの課題は「協議会」での討論、まちづくりニュースを通じての全世帯への伝達、「協議会」との共同学習会（まちづくりのすすめ方、「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」について討論、防災計画の考え方、地区形成と住民運動など）を通じてまとめあげられたものである。

3. 整備方針の立案

この段階では、以上のような4つの整備課題を地区全体の空間計画としてまとめあげていくことが求められる。そのためには、これらの課題を①防災対策、②交通対策、③住工混合対策、④住宅対策、⑤生活施設対策の5つのテーマにわけ、それぞれについて計画の基本方針を定めてゆかねばならない。この場合、要求や地区のフィジカルな現状に即して空間構成上矛盾がおこらないようにすることが重要である。同時に、方針の具体化を展望した政策条件を形成していく努力のつみがさねが不可欠である。行政としては、南部地区のまちづくりの事業を行政全体としてうけとめていくことが求められる。この意味において、庄内再開発室の設置はその第一歩を築くものとして評価される。そして、まちづくりが企画部門と事業部門の総合的・有機的な結合によ

って展開されねばならないが、この点で、庄内再開発室が企画部門に位置づけられると同時に、事業部門の総合調整機能果していくことがいっそう重要となってくる。「協議会」での議論で特徴的なことはまず行政の姿勢にかかわる問題である。庄内地区の従来の行政の展開と地区の実情からみて、このまちづくりにあたっては、市の積極的な対応が必要だとする意見である。たとえば、第13回協議会では次のような指摘がなされている。「行政側の庄内に対する姿勢だが、一般行政と庄内再開発事業とをもっとはっきり区別するべきである。用地買収にしても庄内再開発は、特別事業であるにもかかわらず、一般行政並の手の打ちかたでは遅い」(第13回庄内南部地区再開発協議会会議概要)。いまひとつの特徴は、方針がかたまるとつて実現するためには用地取得が先決であるとする意見であろう。「この計画をおし進めていくためには、用地を確保する必要があり、どこかにねらいをつけることにより、ひとつづつ確実に用地を確保し、計画を実現できる型作りをする必要がある」(第18回庄内南部地区再開発協議会会議概要)」とする意見はその代表的事例である。以上のような計画方針の討論をへて、「協議会」は計画方針について市の部局内で検討し、意見を出してくることを求め、まちづくり計画は政策的条件の検討の段階に入っていくことになった。

4. 計画案の作成

この段階で求められることは、まず各テーマごとに、ブロックや街区レベルの空間構成をきめていく条件の設定である。防災避難緑道や他の道路の断面、要整備住宅街区のとり出しなどをひとつひとつ決めていくことが必要である。この場合、このような条件に対応した実現手段の検討が必要であるが、ややもすると現実行政の制約条件がより前面に出て、地区住民の要求や地区の実情からみてかなりへだたりをもった実現手段の選択になりやすい。地区整備計画は行政として地区住民に事業の現実的・具体的見通しを示す内容でなければならないが、これをもう一段すすめて実現条件を拡大していくとくみも重要となる。ここで問題となるのは、南部地区整備計画が10ケ年の長期にわたってすすめていくとされているが、実際にはそれ以降も行政としての努力がつかかさねられていかなければならぬわけで、この意味では地区整備計画の内容は発展していくし、そのための条件(行財政的な手段やまちづくりの主体の形成など)をととのえていくことが必要であるということであろう。もちろん、南部地区において、10ケ年間の対策集中の目標は、ひとつの区切りとして明確にされていなければならない。地区整備計画が住民の要求にねざしてつくりあげられつつある現実のもとでは、現実的・具体的見通しをもちつつも、一方で住民のまちづくりの要求を発展させ、他方で行政がまちづくりの組織として根をおろしていく努力をつみ重ねてゆくことが不可欠である。このふたつの議論が「作業グループ」内部や庄内再開発室とのうちあわせでたびたびおこなわれた。この過程を通じて全体としては、現実行政で事業化が可能な対策を明確にさせつつ、まちづくりに対する地区住民の要求を計画化するものとして「庄内南部地区整備計画基本構想(案)」がまとめられた。

なお、この段階では事業全体のコスト試算をおこなっている。この作業は豊中市財政規模(とくに投資的経費の内容)との関係、および大阪府の対応を検討するうえで重要であった。「庄内南部地区整備計画基本構想(案)」は、「協議会」で討論が深められ、「協議会」を通じて地区住民の中にフィードバックされてゆかねばならない。この過程は、地区住民一人一人が要求にねざした計画としてより主体的にまちづくりに参加する次の重要なステップになるものである。市が「協議会」の要請をうけておこなった関係各課との調整は、行政全体として南部地区整備計画をうけとめていくひとつの基礎となった。1975年度の市予算では、防災緑道や島江市営住宅地区改良事業などの事業化の予算がくみこまれることとなった。この措置は、こんごのまちづくりの足がかりを築き、また庄内地域の形成の歴史からみても合併後20年目で本格的なまちづくりをする契機となった。

5. 計画成立

計画案が、事業実施について「協議会」と行政が大筋の合意を形成し、計画としてまとまっていくのがこの段階である。地方財政が硬化化してきた状況下で事業の見通しをつけることには困難がともなったが、「協議会」委員の市や府への要望活動、庄内再開発室の努力の積み重ねなどによって、計画として合意を形成するにいたった。事業の性格からいって、事業費の多くの部分を長期にわたって市の一般財源で充当しつづけることはもともと困難であるが、この間の議論を通じて、国や府の役割りがいつそう明確にされたのが特徴である。行政の対応では、「庄内南部地区整備計画について」（1975年9月）という文書による見解が提示され、「協議会」にはかれた。その中で豊中市は「庄内再開発計画」について次のようなとりくみ姿勢を示している。

(Ⅰ)豊中市における街づくり政策の重要施策の1つとして推進する。

(Ⅱ)地区計画の実施にあたっては、計画の内容とその効果からいって住民と議会と行政が一体となって取り組んでいくことが大切である。

(Ⅲ)同時に、行政体制を事業推進にふさわしいものに整備してゆく。

事業の具体化は、

(Ⅳ)財政事情の緊迫、社会状況に伴う変動等の検討をしながら、地元の事業熟度の高まり等を考慮して短期計画の提示によってすすめていく。

(Ⅴ)現行の諸制度を駆使して、当面は事業化をはかつていくとしても、現実となじまない部分も多く、また計画の十分な完成も期待しがたいため、国・府等に積極的に働きかけ、現行制度・法律の拡充、改正をはじめ、新制度法律の創設をめざす。

このとりくみ姿勢の提示は、庄内地域の再開発が市のまちづくりの重要課題として位置づけられた点で積極面がある。しかし、事業予算については短期計画（単年度予算）によるとされており、こんご「協議会」を中心とした、より長期を展望したまちづくりの住民運動が重要であるといえる。そして次のステップにふみ出す手がかりは、71年度市予算にむけて「協議会」が要望書を提出するなど、着実に積み重ねられつつあり、議会の対応が充実してくるならば、やがては住民自身が南部地区を統治・管理していく能力を身につけていくことになるであろう。

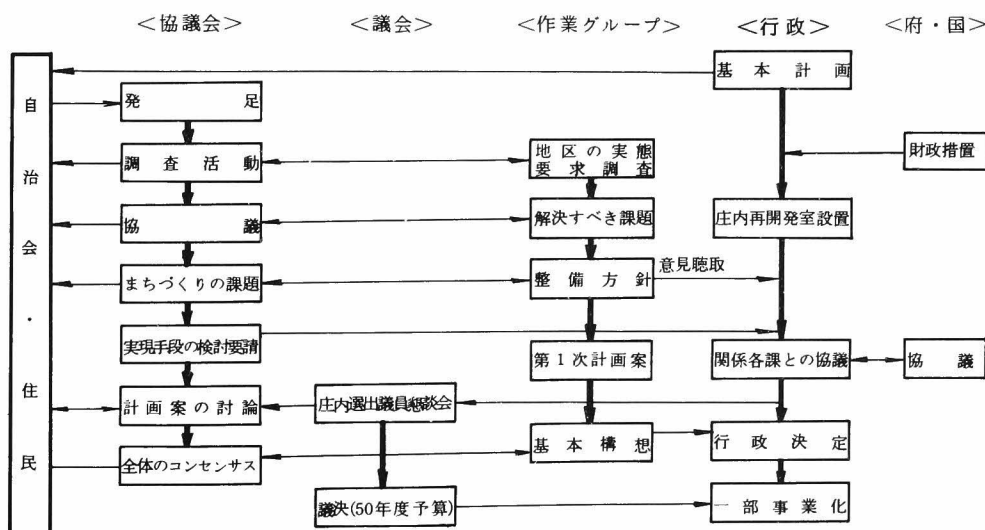


図13-3 庄内南部地区整備計画のすすめ方

第3節 住民の活動と行政の対応

プランニングをすすめる組織やその過程で、住民はそれぞれの段階で対応しながら、南部地区の場合は、結局は個々の要求をひとつのプランにまとめあげることになった。この事実は、この計画を手がかりとしてあらたな住民の主体的な結合様式をうみ出したことを示している。北部や西部地区もその過程を進行している。

1. 住民の活動

南部地区では、「協議会」が活動をはじめてから2カ年以上になる。「作業グループ」（研究者・プランナーで構成）がこの活動を援助した。これまでの努力がみのり75年、76年度予算で一部が事業に着手していることはこんごの発展の基礎を築いたといえよう。プランニングの過程で、住民はそれぞれの段階で対応しながら、結局は、個々の要求をひとつのプランにまとめあげることになった。この事実は、この計画を手がかりとしてあらたな住民の主体的な結合様式をうみ出したことを示している。

ところで、この「協議会」は町内自治会から選出された委員によって構成されている。世帯のほとんどが町内自治会に参加しており、従来の住民の運動の多数もこの組織を基盤に展開されてきた。このことは、住民の町内での立場を質問した結果にもあらわれている。つまり、「町内の世話をみる」とするのが5パーセントで少ないとはいえ、「言うだけのことはいえる」とするのが4割をしめている事実は、町内自治会が旧来は地主などのボスの支配下にあったのが、より合理的、近代的な結合様式におきかえられつつあることを示すものであろう。このことは、地区内住民の大半が建設や製造業などの肉体的労働者によって構成されるようになってきたことにも対応している。このことが、計画で合意を形成しえた第1の要因である。第2の要因は、「協議会」と住民が、庄内地域と豊中市北部が行政からみて大きな差が形成されている現状の認識の点で一致していたことである。とくに南部地区では、工場が集積してきた経過ともかかわって、生活環境整備は今回の計画作成にいたるまで本格的にとりあげられたことはなかった。第3の要因は、「協議会」自身の府や市への要請活動、府知事選挙候補者などへの公開質問状を提出する活動などの蓄積である。これらの活動は、「協議会」の自治能力を示したものとしても注目される点である。さらに、第4の要因として、「協議会」のこれらの活動が、地区住民のまちづくり運動に対する期待が6割以上の住民にひろがっているという事実にもささえられていることがあげられよう。

しかしながら他方で改善されるべき課題も少なくない。

その第1は、計画の内容が「まちづくりニュース」などを通じて知らせる努力がつかみかさねられているとはいえ、まだ住民の中での討論は十分とはいえない点である。とくに一部が事業化の段階に入っている状況下で、そのことが地区の全体計画の中でひとつひとつ位置づけられてゆく過程は、こんごなお追求されるべき重要課題である。第2は、豊中市議会との関係の改善の問題である。上位計画とされる「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想（基本計画）」の作成段階で組織された「庄内地域再開発基本計画作成委員会」やそのとき採用された住民参加方式である「庄内地域整備のための住民懇談会」に議会としての参加がない。このような経過もあって「協議会」との関係も断たれたままである。こんご議会がこの計画の遂行にどのように登場するかは、住民の自治能力をよりたかめるためにも改善すべき重要な課題となっている。

2. 行政の対応

旧庄内町が合併するときは62名（旧庄内町役場のみ）を擁する行政組織であったが、合併後は豊中市支所をへて、こんにちでは出張所として各種証明などの窓口事務を分掌しているにすぎない。

これに対して、庄内地域の再開発問題が行政の現実的課題として登場してくるのに対応して、市では「庄内地域再開発基本計画作成委員会設置規則」が定められ、庄内地域整備が本格的にとりあげられ、検討が開始さ

れた。その後1974年になって、それまで庄内再開発問題を建築部市街地開発課でとりあつかっていたのを改めて、あらたに庄内再開発室が設置され、その業務にあたることになった。庄内再開発室には、計画課（計画係）と推進調整課（推進係、調整係）の2課3係がおかれた。76年5月からは、この室は企画部に所属することとなった。

このように行政機構が整備されたことは、庄内地域の歴史的な課題に根をおろして、集中的、長期的な施策をすすめる条件を拡大してきていることを示すが、事業が長期にわたり、かつ各方面に関係した総合的な行政の蓄積が求められていることを考えると、企画部門と事業部門の縦割をこえた連携がますます重要となってくる。この点で、今回企画部に移管したことは、一方のみの強化であって、事業化の面ではかえって後退するおそれもある。

なお、この事業はかなりの財政需要としてはねかえてくるわけで、それだけ国や府の援助に期待される内容が多い。この意味では、こんご行政、議会、住民の統一的な政策展開をそれぞれが意識的に追求してゆくことが不可欠である。そのことを通じて必要な行財政の技術や地方自治の現実に根ざした力量をまちづくりに投入してゆくことが、行政組織としてはたすべき重要な任務としてうかびあがってきている。

ところで、南部地区計画が「協議会」とも合意を形成して策定されたことは、住民にとっては、地域生活要求を一定の段階で統一させ、さらにこの一致点にもとづいて住民の民主主義的結合をすすめてゆく手がかりを築いたことを示している。もちろんこの結合は同時に民主的規律を創造してゆくものである。そして、この計画の成立は、その民主主義的結合にうらづけられた住民の地域管理の能力を喚起する。この場合の地域管理の内容は、地域の貧困化過程に深く根ざし、資本の地域支配に対して民主主義的な統制を加える住民の力量と自治体行政との結合によって基本的に規定されるものである。

しかし、南部地区の計画作成の経過が示すように、この地域生活要求が自然発生的に地域管理要求に発展するのでなく、そこには計画の行為の介在が不可欠である。計画を、地区で生ずる矛盾をたえず明確にしながら必要な時期に全体を統一的にまとめてゆく手段として位置づけるなら、この計画の目標を住民が自覚してゆく過程は、同時に諸要求の対立・抗争を通じて地区を他の地域と区分し、分断してきた「上位計画」や官僚機構との抗争が不可避であることを自覚してゆく過程でもある。このことは、住民の自覚的組織がより広域的な連関を視野におさめた、地区を統治する力量を蓄積してゆくことを意味していよう。

〈補論〉庄内地域と行政機構

庄内地域の再開発では、行政各方面の一致した協力が必要であるが、その場合、こんごさらに検討が求められると思われるものについて若干の検討をおこなった。

1. 豊中市役所庄内出張所の設置

旧庄内町では、全町をゆりうごかす合併反対の住民運動があったが、「地方自治法第7条第1項の規定により、大阪府豊能郡庄内町を廃し、その区域を豊中市に編入する旨、大阪府知事から届出があった。右の廃置分合は、昭和30年1月1日からその効力を生ずるものとする」（豊中市例規集1ページ）ということで、市に合併、編入された。

豊中市は、ただちに豊中市役所出張所設置条例（公布昭和29.12.28 条例38）によって豊中市役所庄内出張所を設置することとした（所管区域のうち旧庄内町については名神高速道路以北は除外されている）。ただし、合併後しばらく支所のままつづき、出張所となったのは1964年のことである。出張所は、地方自治法第155条第1項にもとづき、市長の権限に属する事務を分掌させるために設置されることになっているが、地域住民の生活にとっては分掌事務の内容がどのようなものか、とくに合併以前の状態と対比して重要な問題といえる。分掌する事務は規則（「豊中市役所庄内出張所事務分掌規則」）によって定められてお

り、これによると、①庶務係、②戸籍係、③市民係、④証明係、⑤実態調査係の5係がおかれることとなっている。

これらの係は、いずれも住民生活上欠くことのできないミニマムの業務であるといえるが、庄内あるいは庄内の南部の生活環境上問題となる産業、住宅、公害、道路下水道などの諸課題に対応できる機構とはいえない。⑤の実態調査係でも事務の内容は①市内文書の送達に関する事および②住民の実態調査に関する事となっているが、後者の業務の内容も住民の諸要求にこたえる体制ではない。ことに現在にとりくまれているまちづくり計画の作成、およびこんごの事業化にともなうと予想される住民の要求や苦情に対応して、庄内出張所の現状の事務内容を拡大していく必要が出てくる。

出張所長の処務に際しての権限は「本庁の関係各課長と密接に連絡を保ち、及びその指揮監督に従ってこれを行」（出張所処務規程第3条：昭和29年訓令第9号）うものとなっており、制約条件となるが、同規程第4条では「本庁の各課長の専決事項に相当する事務を専決する」ことができるので、この点では、こんご生活環境をより全体的に包括できるように、所管の事務を拡大し、住民の要求にこたえてゆくことが求められてこよう。

2. 民生委員

行政の末端の機構として重要な役割を担っているものとして民生委員がある。民生委員は民生委員法（昭和23法律198号）にもとづいて市町村に設置されることになっており、市町村に設置された民生委員推薦会が推薦した者について、都道府県に設置された民生委員審査会の意見をきいて、厚生大臣が委嘱することとされている。民生委員推薦会（地方自治法別表7により市町村が置かなければならない附属機関とされている）のもとに、所定の区域ごとに民生委員協議会がおかれる（なお、豊中市の場合は、民生委員推薦会の設置に関する条例もしくは規則がないことを付記しておく）。

庄内地区は、第4地区民生委員協議会で、庄内南部は南地区および千成地区としてその構成地区となっている。委員定数は、南地区で15名、千成地区で12名（昭和50年2月現在でそれぞれ欠員1名）となっており、今回のまちづくり計画区域としての南地区全体で27名の定数がある。1970年の国調によると、地区全体の世帯数は6,042であるから、委員1人あたりの世帯数は、22.4世帯となる。現在の南部地区再開発協議会委員17に比較すれば、委員1人あたり世帯数でははるかに少ないこととなり、まちづくり計画が住民自治の発展と不可分の関係にある以上、民生委員が今後このまちづくりの中でどのような役割を担ってゆくべきかは重要な課題のひとつとなっている。

3. 町内自治会

住民の自治組織として今日なお重要な位置をしめているのはやはり町内自治会である。戦後農地改革で小作地の大半を解放されたとはいえ、豊中市への合併問題では指導的な役割をはたしたと推定される旧地主層の一部が、現在でもやはり一定の地域支配力をもっているのは町内自治会を通じた影響が依然として残存しているからにほかならないといえる。もともと、このような自治会ばかりでなく、とくに60年代に流入し、居住しつづけている住民や、その後も転入してくる住民の多数は、労働者であつて、この意味においては、近年は町内自治会といっても階層的に変化してきているのが実情である。

いずれの場合であっても、住民間の地区での日常的なつながりの主要な場は、町内自治会にかわりはない。地域において、まちづくりのための住民運動を展開し、住民自身が自覚的意識的に統治能力をたかめてゆくためには、このような町内自治会の存在を無視するわけにゆかないのは明らかである。

庄内南地区の場合、地区の形成過程でもみたように、島江2丁目が戦時中に結成されており、最も古いのが、多数は1955年から67年にかけて結成されている。とくに大黒町の自治会は60から67年に結成されたものが多い（「庄内地域基本調査報告書」、豊中市、1970 196ページ）。豊中市資料によれば、

日 三 会 (320) 18. 紅 葉 会 (25)
 2. 庄 栄 会 (105) 19. 大黒東町会 (38)
 3. 大 月 会 (130) 20. 如 月 会 (330)
 4. 越江西町会 (34) 21. 大 黒 会 (16)
 5. みどり会 (46) 22. 島江1丁目自治会 (30)
 6. 大黒町会 (125) 23. 庄 南 会 (170)
 7. 睦 和 会 (140) 24. 五 棟 会 (40)
 8. 親 和 会 (190) 25. ことぶき会 (40)
 9. 大成自治会 (400) 26. 豊 進 会 (32)
 0. 福々々会 (14) 27. 豊 黒 会 (120)
 1. 若 葉 会 (21) 28. 一 月 和 会 (200)
 2. 大黒西町会 (60) 29. 江 島 会 (240)
 3. 豊 和 会 (420) 30. 東部自治会 (330)
 4. 親 交 会 (40) 31. 千成自治会 (330)
 5. む づ 会 (22) 32. 中之町自治会 (70)
 6. 豊 三 会 (23) 33. 三和自治会 (600)
 7. 青 葉 台 (32) 34. (1074年現在)

- | | | | | | | | |
|----|-------|-------|-------|-------|----------|-------|------|
| 1. | 日三 | 会 | (320) | 18. | 紅葉会 | (25) | |
| | 2. | 大和 | 会 | (105) | 19. | 大黒東町会 | (38) |
| 2. | 庄栄 | 会 | (130) | 20. | 如月会 | (330) | |
| 3. | 4. | 菰江西町会 | (34) | 21. | 大黒会 | (16) | |
| 4. | みどり | 会 | (46) | 22. | 島江1丁目自治会 | (30) | |
| 5. | 大黒町 | 会 | (125) | 23. | 南会 | (170) | |
| 6. | 7. | 睦会 | (140) | 24. | 五・五 | 会 | (40) |
| 7. | 睦 | 会 | (190) | 25. | ことぶき会 | (40) | |
| 8. | 親和 | 会 | (400) | 26. | 豊連会 | (132) | |
| 9. | 大成自治会 | (400) | 27. | 黒会 | (320) | | |
| 0. | 福々 | 会 | (14) | 28. | 五月会 | (430) | |
| 1. | 若葉 | 会 | (21) | 29. | 江和会 | (200) | |
| 2. | 大黒西町会 | (60) | 30. | 島江会 | (240) | | |
| 3. | 豊和 | 会 | (420) | 31. | 東郷自治会 | (330) | |
| 4. | 親交 | 会 | (40) | 32. | 千成自治会 | (330) | |
| 5. | むつみ | 会 | (22) | 33. | 中野町自治会 | (700) | |
| 6. | 豊三 | 会 | (23) | 34. | 三和自治会 | (60) | |
| 7. | 青葉 | 会 | (32) | | | | |

7 4年段階で届出のある町内自治会は、庄内南小学校区および子成小学校区あわせて38自治会となっている(図13-4)。

第14章 地区整備計画に対する居住者の対応

第1節 まちづくり計画と再開発協議会の知名度

まちづくりを住民が自覚的にすすめてゆく力量を蓄積してゆくことは、まちづくりの基本的な前提条件である。その可能性をさぐるために、いままでの計画の作成過程でも重要とされてきたまちづくり計画の知名度および再開発協議会の知名度のひろがり进行分析することが、ここでの目的である。階層別による分析と、まちづくり運動と深い関係にある自治会への参加による分析が中心となる。

1. まちづくり計画の知名度

まちづくり計画がつくられていることを知っているとする人は73%、知らないとする人が26%で、知っている人が多い。計画づくりが開始されて1年あまりしか経過していないことを考えると、まちづくり計画の知名度はよりひろがっているといえる(表14-1)。

過去の住民運動の参加との関係では、とくに有意な差はみとめられない。庄内町合併問題、校区変更問題および用途指定問題に参加もしくは知っている人にまちづくり計画の知名度がややたかいのが特徴であろう。

自治会との関係は、表14-2に示すとおりである。自治会によく参加している人ほど、計画を知っている。今回のまちづくり計画が自治会と密接な関係にあるため、自治会によく参加している人の知名度は、極めて高い。それは、住民運動に2回以上参加した人の知名度より高くなっている。自治会に積極的に参加することが、計画を知ることにつながるのはたしかであるが、自治会活動の場で計画を知ったということではない。あとに

表14-1 まちづくり計画の知名度

運動・階層 知名度	庄内町合併問題	千歳成設小学校問題	神公洲害化学対	校区対変運動	用途指定地域問題	高要校求建運動	地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
知っている	130 (92.1)	229 (89.1)	338 (86.6)	165 (91.6)	212 (92.1)	350 (86.8)	5 (83.3)	32 (86.5)	73 (84.9)	81 (70.4)	42 (66.7)	213 (76.3)	214 (69.9)	38 (62.3)	698 (73.2)
知らない	11 (7.8)	28 (10.8)	52 (13.3)	15 (8.3)	18 (7.8)	53 (13.1)	1 (16.7)	5 (13.5)	13 (15.1)	34 (29.6)	21 (33.3)	65 (23.3)	91 (29.7)	21 (34.4)	251 (26.3)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

にみるように、まちづくり計画の情報源として町内での集まりがしめる割合は低く、むしろ自治会に積極的に参加するということは、それだけ地区に対して関心が高いということであり、そのような意識の高さが広報やまちづくりニュースに目を止めることになるのであろう。地区住民がまちづ

表14-2 自治参加と知名度

自治会参加 知名度	よく参加	普通	加していない	計
知っている	155(93.4)	350(74.8)	187(60.5)	698(73.2)
知らない	10(6.0)	117(25.0)	121(39.2)	251(26.3)

くに積極的に参加してゆくための前提として、自治会活動は重要だといえる。自治会に参加して いない 3 2 % の人、また加入しているだけという 4 9 % の人に対する働きかけが、今後必要であろう。

階層別にみると、地工自、地商自に知名度が高く、地工従、地商従、外商従に知名度が低い。これは、過去の住民運動における知名度とほぼ同様の傾向である。ただ、外商従でかなり知名度が低いのがこととなっている。

地工自は、過去の住民運動において、関心が高いにもかかわらず積極的に参加することは少なかった。また自治会においても加入してない率が最も高く、そのことと関連して町内での立場も「弱い立場にある」とする比率が高い。このような地工自ではあるが、この層にとってまちづくりが経営の動向とかわかっているの、関心が高くて高いのが特徴である。この層が、関心の高さにもかかわらず積極的に動かないのはまちづくりにおいても見逃せないことであり、特に小零細工場の自営者をいかに積極的な参加に導くかが考えられねばならない重要な課題となっている。

地商自は、自治会への参加率も高く、自治会の中心となっていると考えられる層であり、まちづくり計画の知名度も高く、この層がまちづくりをより積極的に担っているのがわかる。現在、徐々に経営悪化しているとうたえている一部の地商自にとって、まちづくりは経営向上のための一つの契機としてうけとめられつつあるが、反面経営が零細であり、かつ兼業

表 1 4 - 3 階層別の自治会参加と町内での立場

のタイプも少なくないことを考えると、このまま推移すれば地商自の内部でも積極的に参加する人と、そうでない人に分かれることが考えられる。

地工従では、住民運動の経験も自治会参加もとくに少ない方ではないにもかかわらず、まちづくり計画の知名度は低い。この層は、神洲化学公害問題や用途指定問題などを通じて、自立的な要求にもとづいて運動に参加し、地区住民によるまちづくり運動へより意識的に参加する条件をそなえつつある。知名度が低く出て

いるのは、まちづくりの情報が伝達されていないこと、労働条件による制約などのため、まちづくりがまだ現実のものとして実感していない人が多いことによると思われる。

地商従は、住民運動の経験に乏しく、また自治会にも参加はしているが、加入しているだけといった人の多いことが特徴で、このためこの層のまちづくり計画の知名度が低いのであろう。地商従は、住民運動に関心があると答えた人が多いのであるが、実際には最も参加の困難な層であるといえよう。また、外商従についても知名度がやや低い（表 1 4 - 3）。

まちづくり計画の情報源としては、豊中市広報が最も多い（表 1 4 - 4）。最も詳しい情報源であるまちづくりニュースが 2 9 % である。このことは、まちづくりニュースをさらに徹底させる必要があると同時に、豊中市広報の利用をもっと積極的にはかるべきであろう。町内での集まりと人のうわさがともに 2 割程度である。町内での集まりで知るのが 2 割程度に達しているのは、まちづくりが着実にひろがりつつあることを示すが、うわさで知る人が少なくないことと対比すると、より集団的な討議の必要性を示しているといえる。

階層別にみると、まず地主は広報の比率がやや高い。町内での集まり、同業者の集まり、人のうわさがすべてゼロであることは、この層の立場を反映したものであるといえる。地工自では、町づくりニュースが多く、町内での集まりが少ない。地工自の自治会への参加率の低さから、町内での集まりで知るのが少ないのは当然であるが、町づくりニュースが多いのは、それだけ関心の強さを示すものである。

階層		地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
自治会と活動	よく参加	—	6 (16.2)	23 (26.8)	20 (17.4)	9 (14.3)	54 (19.4)	47 (15.4)	7 (11.5)	166 (17.5)
	普通	6 (10.0)	18 (18.6)	42 (48.8)	56 (48.7)	37 (58.7)	136 (48.7)	150 (49.0)	23 (37.7)	468 (49.1)
	加入してない	—	13 (35.1)	21 (24.4)	37 (32.2)	16 (25.4)	88 (31.5)	106 (34.6)	28 (45.9)	309 (32.4)
町内での立場	町内の世話をみる	1 (16.7)	1 (2.7)	7 (8.1)	3 (2.6)	3 (4.8)	14 (5.0)	13 (4.2)	5 (8.2)	47 (4.9)
	言うだけのことは言える	3 (50.0)	16 (43.2)	30 (58.1)	53 (46.5)	23 (36.5)	109 (39.1)	137 (44.8)	14 (23.0)	405 (42.5)
	言うことも弱い立場	2 (33.3)	14 (37.8)	16 (18.6)	27 (23.7)	22 (34.9)	101 (36.2)	87 (28.4)	21 (34.4)	290 (30.5)
	言いにくいことも言えない	—	5 (13.5)	13 (15.1)	28 (24.6)	15 (23.8)	52 (18.6)	64 (20.9)	16 (26.2)	193 (20.3)

表14-4 まちづくり計画の情報源 (M・A)

階層 情報源	地主	地工 自	地商 自	地工 従	地商 従	外工 従	外商 従	他	計
ニュース	2 (40.0)	12 (37.5)	27 (37.0)	21 (25.6)	10 (23.8)	63 (29.6)	64 (29.6)	8 (20.0)	207 (29.4)
広 報	4 (80.0)	24 (75.0)	48 (65.8)	59 (72.0)	29 (69.0)	146 (68.5)	149 (69.0)	21 (52.5)	480 (68.3)
町内での集り	—	5 (15.6)	18 (24.7)	10 (12.2)	9 (21.4)	51 (23.9)	39 (18.1)	3 (7.5)	135 (19.2)
同業者の集り	—	1 (3.1)	4 (5.5)	—	—	—	3 (1.4)	—	8 (1.1)
人のうわさ	—	5 (15.6)	17 (23.3)	19 (23.2)	6 (14.3)	29 (13.6)	40 (18.5)	12 (30.0)	128 (18.2)
その他	—	—	3 (4.1)	3 (3.7)	2 (4.8)	7 (3.3)	8 (3.7)	1 (2.5)	24 (3.4)

に地区住民に伝達されることが必要であると思われる。同時に、情報を伝達するばかりではなく、要求を実現するためにはまず自治会など現実の住民組織にねざして、まちづくりの組織として発展させてゆくための行政の指導と、住民の意識の形成が必要である。一部には、要求は自治会に出しても無駄であるから、直接市に働きかけるという傾向もあることを考えると、まちづくりの組織づくりをどのように統一的に発展させるかは重要な課題となっている。

地工従と地商従とは、町づくりニュースの比率がやや低い。このことは、これらの層への配布方法などを検討する必要があるほか、紙面の改善（意見らんを設けるなど）も必要とされることを示していると考えられる。まちづくりへの関心がそれぞれの立場においてたかく、かつ、地工従にあつては独自の要求も表面化していることを考えると、こんごこの層への積極的な働きかけが重要となっている。

外通勤では、外工従の方が外商従よりも自治会への参加率が高いのを反映して、外工従で町内での集まりが多くなる。他の情報源は、ほぼ同じくらいである。

参加経験による情報源の比率をみると（表は省く）、参加経験による町づくりニュース、広報の比率には、さほど差がない。町内での集まりが、やや増える程度である。

町づくりニュースについての感想は、ほとんどの層で約半数がわかりやすかったとしているが、地工従では36%しかいない。町づくりニュースの内容や表現方法については、さらに検討する余地があるように思われる。とくに地工従においては、地工従の要求にねざした身近な問題としてのまちづくり計画とすることが必要となっている。

2. 再開発協議会の知名度

再開発協議会の知名度は地区全体で、「全く知らない」38.7%、「あることは知っているが町内の代表者は知らない」42.5%、「あることも知っているし町内の代表者も知っている」14.4%、「町内の代表者と話し合ったことがある」3.4%となっている（表14-5）。まちづくり計画を73%の人が知っているのにくらべ、町内の代表者を知らない人が81%もいるのが現実である。まちづくり計画を知ってはいても、要求を出して主体的に取り組んでいこうとする人が現段階においては全体としてまだ少ないということになる。

住民運動との関係を見ると、これまでの住民運動に参加もしくは知っているで、「代表者とはなし合ったことがある」が、用途指定問題で0.4%あるほかは、すべてゼロである。また、「まったく知らない」とする人が、全体平均よりもいずれもひくく、とくに神洲化学問題で29%となっているのが目立つ。

「代表者は知らない」がほぼ平均なみの分布であるが、「代表者を知っている」はいずれもかなり低いのが

地商自では、町づくりニュース、同業者の集まり、町内での集まり、人のうわさが多く、この層の情報を得る機会の多さを示している。

地工従では、広報、人のうわさが多い。そして町内での集まりの率が他層に比べて低い。広報のしめる割合は、どの層においても高いのだが、この層のように町内での集まりが少ない層においてとくに高い。自治会やまちづくり運動への参加の条件を拡大し、住民主体のまちづくりをおし進め発展させていくには、広報のように情報の配布回数を多くし、系統的

表14-5 再開発協議会の知名度

運動・階層 知名度	庄 内 併 町 問 題	千 建 成 設 小 学 校 問 題	神 公 州 害 化 反 学 対	校 区 対 変 運 更 動	用 指 途 定 地 間 城 題	高 要 校 求 建 運 設 動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
知らない	54 (38.2)	83 (32.2)	114 (29.2)	65 (36.1)	80 (34.7)	126 (31.2)	3 (50.0)	11 (30.6)	24 (28.2)	47 (40.9)	24 (38.1)	94 (33.8)	128 (41.8)	37 (60.7)	368 (38.7)
代表者は知らない	54 (38.2)	109 (42.4)	167 (42.8)	76 (42.2)	98 (42.6)	171 (42.4)	1 (16.7)	20 (55.6)	36 (42.4)	50 (43.5)	32 (50.8)	123 (44.2)	124 (40.5)	18 (29.5)	404 (42.5)
代表者も知っている	11 (7.8)	17 (6.6)	21 (5.3)	8 (4.4)	16 (6.9)	22 (5.4)	1 (16.7)	5 (13.9)	15 (17.6)	13 (11.3)	5 (7.9)	47 (16.9)	46 (15.0)	5 (8.2)	137 (14.4)
代表者と話し合った	0	0	0	0	1 (0.4)	0	1 (16.7)	0	9 (10.6)	5 (4.3)	2 (3.2)	10 (3.6)	5 (1.6)	0	32 (3.4)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

特徴といえよう。

これらのことを総合すると、再開発協議会は町内自治会を基本的な母体として成立していることから、いままでの住民運動のにない手の層とは直接のねがりのないことを示す。しかし、協議会の知名度は運動への参加の経験がある人にたかいことは事実で、それだけまちづくりへの関心もつよいことを示しているといえる。再開発協議会が、すでに1年以上にわたって活動をつづけていることを考えると、このような住民による過去の運動の経験がいかされてゆくことが必要であるが、協議会を中心にしてまちづくりをになってゆくうえで、住民要求を反映させ、かつ住民の力量に依拠してゆく努力がさらに必要なことを示しているといえる。

階層別にみると、地工自に代表者を知らない率が最高であり、この層でまちづくり計画の動向に注目しながらも、自らの要求を反映させる機会に乏しく、そのことが代表者を知らない人が多いことに結びついている。工場問題は、まちづくり計画でも最大の焦点であり、地区の諸問題が工場地域の形成とかわかって生起している現実からいって、こんごこの層の主體的な参加をすすめることは、まちづくり運動においても、空間計画においても極めて重要な課題となっている。

地商自では、「代表者も知っている」、「話し合ったことがある」の比率が最高であり、まちづくりの現段階で、この層が中心的存在であることがわかる。しかしながら、この層でも代表者を知らない人が70.6%もあり、再開発協議会がうまく機能していないといえる。

表14-6 自治会参加と知名度

自治会への参加 協議会の知名度	よく参加	普通	加してない	計
知らない	33 (19.9)	172 (36.8)	157 (51.1)	368 (38.7)
代表者は知らない	67 (40.4)	214 (45.8)	120 (39.1)	404 (42.5)
代表者も知っている	43 (25.8)	68 (14.6)	26 (8.5)	137 (14.4)
代表者と話しあった	21 (12.6)	8 (1.7)	3 (1.0)	32 (3.4)

他の層では、きわだった特徴はないが、共通していえることは、「知らない」「代表は知らない」が多いことである。外商従では、まちづくり計画の知名度が低いことから、再開発協議会の知名度もかなり低いものとなっている。

再開発協議会は自治会との関係が強く、また自治会は町丁別でかなり違いがあると思われるため、この関係を調べると表14-6、表14-7の通りである。自治会参加と再開発協議会の知名度は、明瞭な関係にある(表14-6)。よく参加している人は、住民運動に2回以上参加した人よりも知名度が高い。

表14-7 町丁別の知名度及び自治会参加

町 丁		島江 2	千成 1	千成 2	千成 3	大黒 1	大黒 2	大黒 3	三和 2	三和 3	三和 4	計
協議会の知名度	知らない	71 (44.7)	23 (34.8)	27 (50.0)	24 (40.0)	22 (25.0)	57 (34.1)	63 (34.8)	16 (50.0)	22 (34.4)	35 (52.2)	368 (38.7)
	代表者は知らない	55 (34.6)	25 (37.9)	16 (29.6)	24 (40.0)	42 (47.7)	87 (52.1)	77 (42.5)	11 (34.4)	35 (54.7)	29 (43.3)	404 (42.5)
	代表者も知っている	29 (18.2)	13 (19.7)	5 (9.3)	9 (15.0)	19 (21.6)	16 (9.6)	32 (17.7)	4 (12.5)	7 (10.9)	2 (3.0)	137 (14.4)
	話し合った	4 (2.5)	4 (6.1)	6 (11.1)	3 (5.0)	4 (4.5)	5 (3.0)	4 (2.2)	1 (3.1)	—	1 (1.5)	32 (3.4)
自治会参加率	よく参加	15 (9.5)	19 (28.8)	12 (22.3)	14 (22.4)	13 (14.8)	37 (21.9)	31 (17.0)	6 (18.7)	11 (17.2)	8 (12.0)	121 (17.5)
	普通	89 (56.0)	22 (33.3)	32 (59.3)	33 (55.0)	37 (42.0)	86 (50.9)	73 (40.1)	19 (59.4)	40 (62.5)	29 (43.3)	468 (49.1)
	加入していない	55 (34.6)	25 (37.9)	9 (16.7)	12 (20.0)	37 (42.0)	45 (26.6)	75 (41.2)	6 (18.7)	12 (18.7)	29 (43.3)	309 (32.4)

自治会によく参加している人の率が最低である島江2丁目では、知らない人も多い。千成2丁目は特徴的で、自治会参加率が高いにもかかわらず知らない人が多い。これは、神洲化学公害反対運動の影響によるものと思われる。すなわちこの運動では自治会に対して別の組織が形成され、その経過を通じてこの被害者同盟がより主体的に地元住民の要求に根ざして活動していることによる。被害者同盟と再開協議会は、ほとんど組織の関係のないものであるため、このような結果が出たのであろう。なお、千成2丁目、「代表者と話し合った」の比率が高いのは、被害者同盟で中心的な存在の人たちの活動を反映していることを示しているのであろうと思われる。

また、大黒町では知らない人が少ない。特に大黒1丁目と3丁目は、自治会参加率が低いにもかかわらず、知っている人が多くなっている。この地区は過去の住民運動への参加率が高いなど（特に大黒町3丁目は校区変更反対運動の中心であった）、地区住民の意識と力量のたかいことを反映して、知名度が高くなっているものと思われる（表14-7）。

以上、要するに、再開協議会については、その存在と活動を住民全員に定着させてゆくことが急務である。

第2節 まちづくり運動への期待

住民がまちづくり運動にどの程度期待しているかをみることは、今後まちづくりをいかに住民が主体的に進めていくかを予測するのに、重要な鍵となる。ただ今回のアンケート調査では、具体的な質問をせずに、抽象的に期待するかどうかだけをたずねているのは、まちづくりの運動に必ずしも具体的な考えが定着していないことを考慮したためである。

地区全体で、「期待する」32%、「少しは期待する」30%、「あまり期待しない」20%、「期待しない」4%、「どちらともいえない」12%であり、少しでも期待する人が62%である。また、まちづくり計画を知っている人のなかにも期待しない人がいることがわかる（表14-8）。

過去の住民運動への参加（もしくは知っている）との関係をみると、明らかに運動に参加している（もしくは知っている）人は、住民によるまちづくり運動への期待がつよいことがわかる。地区全体で「期待する」、「少しは期待する」はそれぞれ32%、30%であるのに対して、どの運動の場合でもそれぞれたかい分布をしめている。両者を合計すると、地区全体で62%となるが、運動に参加している（もしくは知っている）人では7割をこし、なかでも用途指定問題や合併問題では、他の運動にくらべてやや多いのが特徴である。この事実、ま

ちづくりの運動が、これらの住民による運動の力量に根ざしてすすめるのが求められていることを示しているといえる。

階層別の期待は、まず地家主では、期待しない人は1人もいない。このように地家主がまちづくり運動に強く期待しているのは、近年の地家主層の経営悪化のためであり、何とか経営条件の改善にまちづくりが結びつくことを期待してのことであろうと思われる。

地工自は、「期待する」が少ない。いままでの住民運動で、地工自の要求が実現したことが少ないこともあり、まちづくり運動に対しても、成果を期待していないようである。また公害問題などを通じて他の層との間に少なからぬ対立があったことも、「期待する」が少ない、という結果に結びついていることが推測される。

地商自は、住民運動の経験、自治会参加などで積極的であるにもかかわらず、期待する人が多いとはいえない。先にもみたように、地商自は過去の経験を通じて住民運動に対して一定の批判も形成していることが期待するとこたえるのを妨げたのであらうと思われる。

反対に地商従では「期待する」が地家主に次いで多い。住民運動の経験、自治会参加などで消極的であるのに対して、住民運動についての否定的評価が少ないことを考えると、地商従にはやや一般的であるとはいえずまちづくり運動への期待がひろがっていることを示すものであるといえよう。つまり、この層では期待度が高いことがより積極的な参加に結びついていない点は、こんご解決すべき重要な課題であるといえる。

外工従と外商従では、どちらもほぼ同様の分布を示している。そしてそれは、過去の住民運動に一度も参加したことの少ない人の分布と同様であり、地区の平均的な期待度であらう。

期待がそのまま参加につながらないとしても、まちづくり運動に対する期待がより増大してゆくためには、できるところから具体的な事業がすすむことも重要であり、そのことが積極的な参加をうながしてゆく面を否定できない。

表14-8 まちづくり運動への期待

運動・階層 期待の程度	庄 内 合 併 町 問 題	千 建 成 設 小 学 問 校 題	神 公 洲 害 化 反 学 対	校 反 区 対 変 運 更 動	用 指 途 定 地 間 域 題	高 要 校 求 建 運 設 動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
期 待 す る	55 (39.0)	107 (41.6)	156 (40.0)	65 (36.1)	99 (43.0)	138 (34.2)	4 (66.7)	7 (18.9)	29 (33.7)	36 (31.3)	26 (41.3)	92 (33.0)	94 (30.7)	20 (32.1)	308 (32.3)
少しは期待する	49 (34.8)	81 (31.5)	124 (31.8)	66 (36.7)	71 (30.9)	144 (35.7)	1 (16.7)	12 (32.4)	25 (29.1)	38 (33.0)	21 (33.3)	83 (29.7)	97 (31.7)	13 (21.3)	290 (30.4)
あ ま り 期 待 し な い	23 (16.3)	45 (17.5)	72 (18.5)	34 (18.9)	40 (17.4)	75 (18.6)	0 (0.0)	8 (21.6)	17 (19.8)	18 (15.7)	9 (14.3)	64 (22.9)	68 (22.2)	10 (16.4)	194 (20.4)
期 待 し な い	3 (2.1)	4 (1.6)	13 (3.3)	5 (2.8)	7 (3.0)	13 (3.2)	0 (0.0)	2 (5.4)	5 (5.8)	4 (3.5)	0 (0.0)	13 (4.7)	15 (4.9)	3 (4.9)	42 (4.4)
ど ち ら と も い え な い	10 (7.1)	19 (7.4)	24 (6.2)	10 (5.6)	12 (0.5)	33 (8.2)	1 (16.7)	8 (21.6)	9 (10.5)	18 (15.7)	7 (11.1)	26 (9.3)	31 (10.1)	12 (19.7)	112 (11.8)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

第3節 まちづくり運動への参加意欲

1. 参加意欲

住民主体のまちづくり運動を進めていくにあたって、住民の参加意欲がどの程度かをたずねた。地区全体でみると、参加する考えが、「ある」24.4%、「少しはある」34.3%、「あまりない」16.7%、「ない」11.6%、「どちらともいえない」12.2%となっている。少しでも参加意欲のある人は、57.7%である（表14-9）。もしこれだけの人が実際の参加に結びつくなら、それだけで今までの住民運動をはるかにしのぐ参加率となる。しかし、住民の主体的なまちづくりを進めていくには、この意欲が参加にどのように結びつくかその条件を分析する必要がある。

過去の住民運動との関係をみると、運動に参加している（もしくは知っている）人ほど参加意欲がつよい。地区全体で、参加する意欲が「ある」、「少しはある」とする人がそれぞれ24%、34%であるのに対して、どの運動においても、これらの数字をうまわっている。なかである「ある」とする人が用途指定問題や千成小学校建設問題においてたかい。これらの住民運動は地商自をはじめとする土工従などの労働者、零細経営者によってになわれ、用途問題においてはより広範囲な階層にわたって運動が展開したことを考えると、まちづくりへの参加意欲も、地区の現実により深く根ざしたこれらの運動を通じて、より着実に住民に蓄積されてきていることを示しているといえる。

また自治会によく参加している人ほど、参加意欲も高い（表14-10）。単に加入しているだけでは、「ある」よりも「少しはある」が多くなっているのが特徴である。このことは自治会での活動とまちづくり運動の内容を同一的にとらえる傾向のあることを示すものである。自治会に積極的に参加している人は、当然ながら参加意欲も高い。しかしながら、彼らの中でも1.2%の人が、意欲がないとしている。自治会活動には参加するが、まちづくり住民運動には参加しないというこれらの人は、自治会で活動する動機が、地区への関心というよりも、他の動機によるためか、あるいはまちづくり運動に参加できないような特別の障害条件があるためであろう。後者のような不参加理由については、後に分析を行う。

階層別にみると、まず地家主は、6人のうち4人が意欲ありとしている。この層の期待のつよさを反映して意欲も高い。この調査でとらえた限りでは、過去の住民運動に一度も参加していないこの層が、高い参加意欲を示しているのは注目すべきである。まちづくりが地家主の経営の動向とかかわって、その改善の契機にしたという要求が端的に表現されていると考えられる。

土工自は、参加意欲が最も低い。先にもみてきたように、この層は、近年の不況問題などともかかわって、まちづくりへはつよい関心と要求をもっているが、65年以降の公害問題などを通じて他の階層と一定の対立的立場に立つことが少なくなかった。このことを反映して、まちづくりへの参加意欲が低くなっていると考えられる。

地商自は、運動への参加、自治会への参加に積極的であるだけに、参加意欲は最も高い。しかもまちづくり運動に期待する人が63%で、参加意欲のある人が77%と、参加意欲が期待を上回る唯一の層である。期待の分析でみたように、この層は住民運動に対して批判もっており、その結果、まちづくり運動への評価をきびしくしているといえる。この層が批判的であるのは、住民運動の主導的な立場にあることを通じての問題提起の態度であって、そのため参加意欲がかえってたかくなっているところに特徴がある。

土工従、地商従、外工従、外商従の従業員層は、ほぼ同様の分布をしている。期待との関連でみると、特異な動きをしているのは、地商従である。この層は、地家主に次いで期待が高い層であるのに対して、参加意欲はつよいとはいえない。このことは、まちづくり運動に対する一般的な期待がひろがっていても、参加意欲を形成する物質的な条件がなおととのっていないことを示すものであろう。

簡単に他の属性と参加意欲との関係を見ると（表は省く）、来住時期が71年以降の人は、「ある」10%、「少しはある」23%と意欲が極めて低い。このことは、住民運動の経験の少なさから当然ではあるが、まだ地区に対する認識と要求が深まっていないせいであろう。同様の理由で、単身者、無夫婦に参加意欲が低い。このことは主婦、子供を通じても地区の問題への関心がひろがるひとつの条件であることを示すものである。また注目されるのは、主婦が家族従業員あるいは正勤務であると、住民運動にあまり参加しなかったにもかかわらず、参加意欲は高いということである（それぞれ「ある」と「少しはある」を合計して73%〈母数56人〉、65%〈母数68人〉）。一方、時間的な制約のために不十分な参加しかできなかったということであろうか。このことは、主婦の労働への要求が、世帯の労働や経営の現実を反映して、まちづくりとの関係においてよりつよいことを示すものであろう。

表14-9 参 加 態 度

運動の経験 と住民 参加 意欲	庄 内 合 併 町 問 題	千 建 成 設 小 学 校 題	神 公 洲 害 化 反 学 対	校 区 対 変 運 更 動	用 指 途 定 地 間 域 題	高 要 校 求 建 運 設 動	地 家 主	地 工 自	地 商 自	地 工 従	地 商 従	外 工 従	外 商 従	他	計
あ	47 (33.3)	93 (36.2)	128 (32.8)	60 (33.3)	86 (37.4)	120 (29.8)	4 (66.7)	6 (16.2)	26 (30.2)	27 (23.5)	16 (25.4)	68 (24.4)	77 (25.2)	9 (14.8)	233 (24.4)
少しはある	54 (38.3)	97 (37.7)	148 (37.9)	81 (45.0)	90 (39.1)	171 (42.4)	0 (0.0)	12 (32.4)	40 (46.5)	40 (34.8)	22 (34.9)	99 (35.5)	97 (31.7)	17 (27.9)	327 (34.3)
あまりない	16 (11.3)	30 (11.7)	51 (13.1)	20 (11.1)	32 (13.9)	51 (12.7)	2 (33.3)	8 (21.6)	7 (8.1)	20 (17.4)	10 (15.9)	42 (16.8)	54 (17.6)	11 (18.0)	159 (16.7)
な	7 (0.5)	12 (4.7)	27 (6.9)	6 (3.3)	11 (4.8)	21 (5.2)	0 (0.0)	7 (18.9)	5 (5.8)	11 (9.6)	6 (9.5)	31 (11.1)	43 (14.1)	8 (13.1)	11 (11.6)
どちらとも いえない	16 (11.3)	25 (9.7)	35 (9.0)	12 (6.7)	10 (4.3)	39 (9.7)	0 (0.0)	4 (10.8)	8 (9.3)	16 (13.9)	9 (14.3)	32 (11.5)	33 (10.8)	14 (23.0)	16 (12.2)
計	141 (100.0)	257 (100.0)	390 (100.0)	180 (100.0)	230 (100.0)	403 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	61 (100.0)	953 (100.0)

2. 参加程度

この設問では、①署名、アンケートに協力する、②町内での話し合いに参加する、③必要があれば市や府と住民の話し合いに参加する、④まとめ役になってもよい、の順により高度な参加形態になると仮定し、ある番号に○をつけた人は、それ以下の参加形態にも○をつけたものとして分析した。

参加意欲がある人のうち、「署名・アンケート」までが44.6%、「町内での話し合い」までが27.6%、「市や村との話し合い」までが25.8%、「まとめ役」までが3.4%となっている。つまり、町内での話し合いに参加する人が56.8%、「市や

府との話し合い」に参加する人が29.2%いることになる。これを地区全体でみれば、58%の人が「署名・アンケート」、33%の人が「町内での話し合い」、17%の人が「市や府との話し合い」、2%の人が「まとめ役」ということになる（表14-11）。ただしここでは、参加意欲があまりないとした人で、「署名・アンケー

表14-10 参加意欲と自治会参加

自治会 参加 意欲	加 し て 入 り ない	普 通	よ く 参 加	計
あ	62 (20.1)	100 (21.4)	70 (42.2)	233 (24.4)
少しはある	87 (28.2)	175 (37.4)	64 (38.6)	327 (34.3)
あまりない	63 (20.4)	75 (16.0)	18 (10.8)	159 (16.7)
な	58 (18.8)	50 (10.7)	2 (1.2)	111 (11.6)
どちらとも いえない	39 (12.6)	67 (14.3)	9 (5.4)	116 (12.2)

ト」に○をつけた人などが、集計上の都合から省かれている。設問の流れが、参加意欲のない人は参加程度の設問には流れないようになっているにもかかわらず、このような人が少なからずいたことは、参加意欲がないとした人でもかなりの部分が、署名・アンケート程度になら参加するということであろう。

過去の運動との関係をみると、運動へ参加した（もしくは知っている）人ほどまちづくり運動への参加程度もより積極的であることがわかる。とくに、「まとめ役になってもよい」とするのが、地区全体で3.4%ほすぎないが、運動に参加している（もしくは知っている）人ほど多く、なかでも校区変更問題や用途指定問題では、それぞれ9%、8%をしめている。また、「市や府との話し合いに参加する」もこの2つの運動において多いのが特徴である。

また、「市や府との話し合いに参加する」もこの2つの運動において多いのが特徴である。

これらのことから、まちづくり運動への参加程度は住民運動に参加してきている（また知っている）ことによってより積極的となり、「まとめ役」などのいわゆるリーダー層もその過程を通じて創出されてきていることがわかる。過去の住民の運動がより大規模に展開している用途指定問題などを通じて、より主体的にまちづくりをになっていく層を形成してきているといえる。

自治会への参加との関係では、自治会に加入しているだけの人は加入していない人とほとんどその分布に差が

表14-11 参加程度と参加経験及び自治会参加

参加程度	住民運動と自治会参加	庄内合併町問題	千歳建設小学校問題	神公洲害化反対	校区対変運動	用途指定地域問題	高要求校建運動	加していない	普通	よく参加	計
署名・アンケートに協力する。		32 (30.2)	68 (34.7)	98 (34.6)	40 (27.2)	50 (27.2)	122 (40.8)	74 (49.7)	143 (51.8)	35 (25.9)	252 (44.6)
町内での話し合いに参加する。		35 (33.0)	58 (29.6)	81 (28.6)	34 (23.1)	56 (30.4)	78 (26.1)	34 (22.8)	72 (26.1)	49 (36.3)	156 (27.6)
市や府との話し合いに参加する。		33 (31.1)	56 (28.6)	89 (31.4)	60 (40.8)	63 (34.2)	85 (28.4)	40 (26.8)	59 (21.4)	46 (34.1)	146 (25.8)
まとめ役になってもよい。		6 (5.6)	14 (7.1)	15 (5.3)	13 (8.8)	15 (8.2)	14 (4.7)	1 (0.7)	8 (2.9)	10 (7.4)	19 (3.4)
計		106 (100.0)	196 (100.0)	283 (100.0)	147 (100.0)	184 (100.0)	299 (100.0)	149 (100.0)	276 (100.0)	135 (100.0)	565 (100.0)

ない。むしろ後者の方が積極的だともいえる。前者は、自治会に義務的だともいえる。前者は、自治会に義務的に加入しているのであり、このような態度が反映しているためであろう。自治会に加入していない人は、参加意欲が低く、全体的にみれば参加程度も高くないが、「市や府との話し合い」に参加するというのが少なからず存在している。自治会によく参加している人は、参加程度も高い。

階層別に参加程度をみると、表14-12のようである。地工自で「町内での話し合い」が最高の比率を示している。この層は参加意欲が最低なのであるが、少なからぬ部分は、町内での話し合いに積極的に参加してゆくことによって、公害問題を含めた地工自の自立的要求の実現をはかってゆくとする認識が進んでいるものと思われる。

地商自は、「町内での話し合い」が地工自について多く、また「まとめ役」が最高の比率である。これは、この層の町内での立場の強さに対応している。この層が参加意欲の極めて高いことも考えに入れると、実質的に地商自がまちづくり運動の中心的存在となっているのがわかる。

参加意欲では平均的である地工従が、参加程度では最低である。ただ、「市や府との話し合い」、「まとめ役」

表14-1.2 階層別の参加程度

住民階層 まちづくり運動への参加方法	地主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
匿名 アンケート	1 (25.0)	5 (27.8)	25 (37.9)	37 (54.4)	18 (47.4)	76 (45.0)	76 (43.2)	14 (53.8)	252 (44.6)
町内での話し合い	1 (25.0)	8 (44.4)	23 (33.8)	11 (16.2)	10 (26.3)	55 (32.5)	43 (24.4)	5 (19.2)	156 (27.6)
市や府との話し合い	1 (25.0)	5 (27.8)	15 (22.7)	18 (26.5)	11 (28.9)	37 (21.9)	52 (29.5)	7 (26.9)	146 (25.8)
まとめ役	1 (25.0)	—	5 (7.6)	2 (2.9)	—	4 (2.4)	7 (4.0)	—	19 (3.4)

は平均的である。「町内での話し合い」がきわめて少ないことは、この層が神洲化学公害反対運動で中心的であったこととあわせ考えると、地工従では自治会の枠にとらわれないより合理的な結合意識を形成していることを示すといえる。

地商従では、「まとめ役」がゼロである。この層の町内での立場を反映しているようである。他の参加程度は平均的であり、参加経験が少ないにもかかわらずこのような結果が出たのは、その期待の高さによるものであろう。

3. 不参加理由

参加意欲がないとした人の理由のうち、「毎日の生活に追われているから」40.0%、「難しすぎてわからないから」13.9%、「めんどうだから」12.1%、「やっても無駄だから」10.1%、「庄内地区には長く住むつもりがないから」26.1%、「行政や一部の人に利用されるだけだから」16.8%、「町づくりは市や府がやるものだから」15.4%で、「生活に追われている」が最高の比率を示している（表14-1.3）。

過去の住民運動との関係を見ると、どの運動においても「毎日の生活におわれているから」とする人が多い。地区全体でも4割がこの理由によっているが、これに対して校区変更問題や用途指定問題においてはそれぞれ54%、58%となつてかなり多いのが特徴である。

また、「庄内地区にはながく住むつもりはないから」とするものも多い理由であるが、地区全体の26%と比較すると、いずれもこれよりやや低い傾向にある。

表14-1.3 住民運動別自治会加入程度別不参加理由

住民運動 自治会 不参加理由	庄内合併 町内問題	千建設 成小設 学問校 校問題	神公洲 害化反 学対	校反区 対変運 更動	用指 途定 地問 城題	高要 校求 建運 設動	加して ない 入い	普 通	よく 参加	計
生活におわれている	11 (47.8)	14 (33.3)	33 (42.3)	14 (53.8)	25 (58.1)	31 (43.0)	46 (37.4)	58 (45.6)	8 (38.1)	112 (40.0)
難しすぎてわからない	2 (8.6)	4 (9.5)	9 (11.5)	2 (7.6)	3 (6.9)	6 (8.3)	22 (17.9)	11 (8.5)	5 (23.8)	39 (13.9)
めんどう	2 (8.6)	2 (4.7)	3 (3.8)	0	3 (6.9)	6 (8.3)	16 (13.0)	16 (12.4)	2 (9.5)	34 (12.1)
やっても無駄	2 (8.6)	5 (11.9)	7 (8.9)	2 (7.6)	2 (4.6)	4 (5.5)	13 (10.0)	13 (10.1)	1 (4.8)	28 (10.0)
長く住むつもりがない	2 (8.6)	8 (19.0)	17 (21.7)	6 (23.0)	9 (20.9)	17 (23.6)	36 (29.3)	32 (24.8)	3 (14.3)	73 (26.1)
行政や一部の人に利用される	2 (8.6)	6 (14.2)	6 (7.6)	1 (3.8)	13 (30.2)	7 (9.7)	17 (13.8)	21 (16.3)	6 (28.6)	47 (16.8)
市や府がやるものだから	3 (13.0)	4 (9.5)	4 (5.1)	1 (3.8)	13 (30.2)	3 (4.1)	15 (12.2)	24 (18.6)	2 (9.5)	43 (15.4)
計	23 (100.0)	42 (100.0)	78 (100.0)	26 (100.0)	43 (100.0)	72 (100.0)	123 (100.0)	129 (100.0)	21 (100.0)	280 (100.0)

これからいえることは、まちづくり運動への不参加の理由は「生活におわれている」現実と意識が大きな比重を占めている。しかし、過去の住民運動が、このような地区住民のくらしの現実のもとで生じ、それに参加している（もしくは知っている）ことを考えると、まちづくり運動が、従来の住民によるさまざまな運動とより密接な結合関係を創造してゆくことが重要であるといえよう。

また、地区全体で「ながくすむつもりがない」とする理由が26%であるのに対して、過去の住民運動をささえてきた人にとっては、不参加理由で一定の比重はあるとはいえ、いずれもやや低い傾向にあるのは、実際により長期にわたって居住しつづけている現実があること、および地区からの脱出希望がまちづくり運動への参加を必ずしも妨げるものでないことを示す事実として重要である。

自治会との関係では、加入しているだけの人では、「生活におわれている」が多く、「難しすぎる」が少ない。このような人は、一応関心はもっているが、自治会への参加状況でもわかるように、参加することには消極的である。よく参加している人で参加意欲のない人は少ないため、不参加理由の分布の差は有無ではない。傾向としていえることは、「難しすぎる」と「行政や一部」がふえている。「難しすぎる」が多いのは、まちづくり運動を自治会活動とはかなり異質で困難なものだとする意識があるからと思われる。

階層別にみると、表14-14のようであるが、それぞれの母数が少なくて統計的に有意な差が出ていることはほとんどない。ここで述べることは、だいたいの傾向である。自営層では、「生活におわれている」が多く、この層が最も仕事に拘束されているといえよう。また地商自で特徴的なのは、「市や府」がゼロであることである。この層で、「難しすぎる」がかなり多いが、その理由がよくわからない。地工従では、「やっても無駄」がゼロである。

表14-14 階層別の不参加理由

不参加理由	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	他	計
生活におわれている	1 (50.0)	8 (53.3)	8 (61.5)	13 (59.4)	7 (41.2)	35 (43.2)	35 (35.7)	5 (23.8)	112 (40.0)
難しすぎてわからない	—	1 (6.7)	4 (30.8)	7 (21.2)	3 (17.6)	8 (9.9)	11 (11.2)	5 (23.8)	39 (13.9)
めんどろ	—	2 (13.3)	1 (7.7)	6 (18.2)	2 (11.8)	9 (11.1)	13 (13.3)	1 (4.8)	34 (12.1)
やっても無駄	—	1 (6.7)	2 (15.4)	—	1 (5.9)	8 (9.9)	14 (14.3)	2 (9.5)	28 (10.0)
長く住むつもりがない	—	2 (13.3)	2 (15.4)	6 (18.2)	7 (41.2)	17 (21.0)	30 (30.6)	9 (42.9)	73 (26.1)
行政や一部の人に利用される	1 (50.0)	3 (20.0)	1 (7.7)	5 (15.2)	1 (5.9)	13 (16.4)	19 (19.4)	4 (19.5)	47 (16.8)
市や府がやるもの	1 (50.0)	2 (13.3)	—	4 (12.1)	1 (5.9)	15 (18.5)	16 (16.3)	4 (19.5)	43 (15.4)

過去の住民運動の経験によって、地工従では最も運動の意義を認めているということであろう。地商従と外商従では、「長く住むつもりがない」がかなり多い。この層が最も流動の激しいことを反映していることがわかる。商業従業者には若年層が多いこともその理由であろう。

第4節 居住者の住工問題と過密問題への対応

1. 住工問題への対応

ここでは、庄内南部地区の歴史的な形成過程からいっても、一方でこんにちの地域生活上さまざまな矛盾の原因となり、他方で住民のくらしの経済条件をささえている工場が、住宅と混在することによって生起している諸問題に対して、地区住民がどのように対応しようとするか、その実態を明らかにすることを目的とする。とくに、豊中市行政が庄内南部地区においては、工場立地にとりなう行政需要に偏重してきたことは、工場集約地区とされてきたこととかかわって、いわゆる行政への不信とも結びつきながら生活環境整備への住民の要求をますます増大させてきていると考えられる。

そこで、アンケートによって、地区整備に際して①工場を優先して考える、②住宅を優先して考える、③工場と住宅が両立していけるように考える、④わからない、の質問項目に対する住民の意向をきき、分析した。

(1) 全体的傾向

① 全体としては「工場優先」3%、「住宅優先」56%、「両立」26%、「わからない」14%と、「住宅優先」とする人が過半数をしめている。このことは、1960年代のこの地区での工業生産の増大時期にくらべて、大きな歴史的な変化といえることであって、この地区で「工場優先」とする考えは、もはや少数意見となっていることがわかる。「住宅優先」が多数をしめているのは、地区内就業者がかなり存在するとはいえ、地区外就業者がやはり多数居住していること、および地区内就業者でより貧困な居住条件に対するつよい改善要求の反映とみることができよう（表14-15）。

② 「工場優先」とする理由

この理由として「市が工場優先地区ときめているから」が37%でもっとも多く、ついで「地区内の工場につとめる人が多いから」が33%、「工場用地が半分をしめるから」が26%となっている。「市が工場優先地区ときめているから」が多くなっているのは、豊中市が合併以降（1955年）もとつづけてきた工場立地政策を反映したもので、用途地域制や「豊中市総合計画」においても工業地域、工場集約地区とされてきたのが反映している。「地区内の工場につとめている人が多いから」が多いのは、工場が住民のくらしの経済基盤をささえ、かつ、整備に際しては、中小零細企業の経営安定が重要な課題であることを示していると考えられる。まへの2つの理由をあわせると70%となり、市の都市計画による用途地域制や総合計画の「上位計画」を通じて定着してきた工場優先の思想がなおねづよく残存していることを示しているといえる（表14-16）。この事実は、住宅などの生活環境に関する住民の要求が顕在化してゆく過程の中では、顕在化を阻害するひとつの障害となっていることが予想される。

③ 「住宅優先」とする理由

「きれいな町にしたいから」が51%、「通勤に便利のよいところだから」が47%、「住宅が過密だから」が45%、「通勤者が半分以上をしめるから」が37%となっている。「きれいな町にしたいから」には公害解決の要求が含まれていると思われるが、やはり住宅や道路などの生活基盤の整備をつよく要求していることを考えると、「住宅が過密だから」とあわせて97%となり、大半の住民の期待であるということが出来る。いまひとつは、通勤の便利のよさ、通勤者が多いことを理由をあげているものをあわせると、84%という高率となり、職住近接のメリットから住宅地として整備してゆくこともつよい要求であることがわかる（表14-17）。

④ 「両立」とする理由

「地区内の工場につとめる人が多いから」（58%）、「地区内の工場にパートでつとめられるから」（32%）、および「工場は移転しにくいから」（31%）などの理由が多くなっている。とくに工場が存在することによって地区内でえられる就業の機会など、地区住民の労働の現実からくる理由がつよいことがわかる。工場の移転の困難性を主張する根拠には、①工場優先とする近年までの歴経過、②従業員自身が移転による労働環境の変化に対応しにくいなどの理由が考えられよう（表14-18）。

(2) 住民階層による分析

① 地工自層

22%が「工場優先」とこたえ全体の7倍強となっている。「住宅優先」および「両立」をあわせると62%となって、「工場優先」とする意見は少数となるが他の階層とでは相対的に高い。その理由をみると、「市が工場優先地区と決めている」（8分の5）、「工場が先にきたから」（8分の2）などとなっており、従来この地区が「上位計画」を通じて工場の集中地区とされてきた立地政策の影響があらわれているといえる。「工場を経営しているから」が8分の5で、少なくない回答率を示すことからみて、近年の不況による

経営難から、何よりもそのたてなおし、安定化を求めて「工場優先」とこたえている層が存在していると考えられる。このことは、南部地区が都市計画工業地域で住宅の立地は好ましくないとする明確な判断によるものではない意見があることを示しているといえる。いずれの場合であっても、この地区の地工自層の74%が1～3人、19%が4～9人、合計93%が9人以下の規模の零細企業であることから考えて、経営難の解決は不可欠の要求であると理解されよう。「両立」とこたえた人は43%でもっとも多い。その理由をみると、「地区内の工場につとめている人が多い」(41%)、「工場は移転しにくい」(47%)、「工場とのとりひきがある」(35%)および「パートでつとめられる」(29%)などがおもな理由としてあげられている。

これからみると、「両立」とする根拠は、①多数の従業員が地区内からつとめており、労働力を地元の供給に依存していること、②大半が零細経営でありかつ地元工場間のとりひきがあることから移転にも困難がともなうこと、③家族従業員に負うところが大きいなどあげられる。近年の不況を考えると、このような経営条件の現状を維持したいとする意見が「両立」となってあらわれている結果とも解されう。

「住宅優先」とこたえた人は19%である。理由をみると、「きれいな町にしたいから」(7分の4)、「住宅が過密だから」(7分の3)となっている。「きれいな町にしたい」という理由は、公害解決を求めていること、および住宅過密の解決、住宅整備などを含む生活環境の基盤整備の必要性を求めていると考えられる。とくに、「住宅優先」とこたえた人の7分の6が文化住宅および長屋に居住し、地工自全体の30%が1.5人/室の居住密度となっていることを考えると、自らの居住状況の改善に迫られていることがわかる。

以上をまとめてみると、地工自層の93%は従業員規模が9人以下の零細工場であり、①近年の不況下で現状を維持しつづけるための経営条件の整備、②地元雇用にささえられている条件の確保、③みずからの居住条件のさし迫った改善を求めている層であるといえることができる。なお、④加工工程や資金面での系列支配が存在することが考えられ、この点での改善が求められていると推測される。

なお、従来の上からの工場立地政策からくる工場優先とする考えは、もはや多数ではないとはいえ、依然とに残存しつづけている事実は、地工自がいまひとつの側面としての住民生活に対応した居住環境の整備の要求を顕在化させるうえで一定の障害をもっていることを示しているといえる。中大規模の工場になると、この地区への経営投資もより活発におこなわれ、その結果、1965年の千成小学校建設や1972年の用途指定問題などでは、工業活動の展開の障害となるとして、それに対応した動向を示した。この動向に一部零細自営層も参画したと考えられる。零細企業が中大規模とのとりひきによること、地工自層の生活環境整備への要求がより顕在化しつづけることによると思われる。

② 地工従層

「住宅優先」が32%、「両立」が47%で、あわせて8割あまりが「両立」を含む「住宅優先」であるといえる。「工場優先」とする人が4%で少ないが、このことは不安定な就業条件の改善を要求していることの結果といえる。南部地区住民の所得階層は概して低い、その中でも地工従層が他の層とくらべてより低い状況にあることを考えると、安定した就業の確保はさし迫られた要求であろう。

「両立」とこたえた人は、他の層の中でもっとも多くなっている。その理由をみると、「地区内の工場につとめる人が多い」(70%)、「パートでつとめられる」(33%)、「工場は移転しにくい」(19%)、などがあげられており、就業先が地区内にあるという労働条件の現実がつよく反映しているといえる。「パートでつとめられる」については、この層の12%の主婦が従事しているのに対して、理由としてたかくなっているのは、パートをしていない主婦でも求めさえすればその機会が多いことを示している

いえよう。なお、主婦の就業率は、南部地区全体で30%で、そのうち地区内の工場関係への就業が家族従業員(2%)をふくめて10%であり、工場が労働の機会を提供するうえでの位置はたかい。地工従層の低賃金構造とあわせて考えると、主婦の労働の機会をえることへの要求はつよいと思われ、地区での工場の存在は、地区住民の経済基盤として、根をおろしていることがわかる。「地区内の工場につとめる人が多い」が多数をしめるのは、①世帯主で12%、②主婦で10%が地区内の工場につとめ、③さらにパートをふくむ主婦の労働の機会への要求のつよさと理解されよう。「転職のチャンスが多いから」がゼロ%となっているのは、近年の不況の影響、地工従層の高齢化傾向、住宅事情の全般的な悪化などを示していると考えられる。

地工従層がより低賃金な労働者であることを考えると、職住近接で低家賃住宅に居住できるかどうかは、その生活をささえる重要な要件であろう。この点でいえば、南部地区において、一方でより安定した就業条件を確保し、他方で生活環境の改善については、より切実な要求をもっていることが推測される。公害問題において解決できるとする人が解決できないとする人をうわまわっているただひとつの層であるという現実、地区での就業、地区での居住という職住近接の面を評価し、この点を足がかりにしながら生活環境の改善にも積極的な対応を示そうとしていることをあらわしているといえる。

「工場は移転しにくい」を理由としてあげているのは、やはり、就業、労働環境の変化への対応がより困難なことを示している。なお、この理由が他層にくらべて10%以上低い選択率になっているのは、地工従層が工場の移転が困難だから住宅と「両立」してもよいとする消極的な対応ではなく、くらしの経済基盤として就業を維持し、かつ住宅の近接性を求めるとする地工従の現実生活からくる積極的な対応として理解されよう。

「住宅優先」とする理由は、地工自の19%よりはたかいが、他層(地主主層をのぞく)にくらべてひくい。その理由をみると、「きれいな町にしたいから」がもっとも多く、62%をしめている。この理由の全体平均が51%であることからみて、地工従層のこの理由の選択傾向はより顕著である。ついで「通勤に便利のよいところ」が49%となっている。これらの理由が出てきていることをみると、①公害の解決、②道路、公園などの生活基盤の整備、③住宅過密の解決など、地区内でより長期にわたって居住し、そこで家族も成長してくるのに対して必要な環境づくりをつよく求めている結果といえる。④なお、「通勤に便利のよいところ」とする理由は、家族員の地区外通勤の利便性にもとづいた判断であろう。地区外通勤者層とくらべて、「住宅が過密だから」(27%)、「移転する先がない」(8%)の理由が低い選択率となっているのは、家族の従業もふくめた就業の安定、より長期にわたって居住することによって顕在化しつつある生活環境への要求が「きれいな町にしたい」という理由に結びついた結果であると考えられよう。

以上をまとめると、地工従層は、主婦の就労の機考も考えて、「両立」の要求がつよく、このことは、この階層の低所得水準および高齢化傾向とあわせて、就業条件の安定的確保、家族員の通勤の利便性が不可欠の条件であり、かつ、より長期にわたって居住し、そこで家族が成長してくるのに対応して、生活環境整備への要求をますます増大させつつある層であるといえる。

③ 地商自層

「住宅優先」、「両立」および「工場優先」の順にそれぞれ58%、31%、2%となつて、地工自層にくらべて「住宅優先」がきわめて多いのに対し、「工場優先」は10分の1程度の率である。「工場優先」が少ないとはいえなお存在しているのは、この層が工場と直接の経済的なつながりがあつてのことではなく、近年までの行政を通じての工場立地政策の影響であろう。

「住宅優先」とする理由をみると、「住宅が過密」(54%)、「きれいな町にしたい」(52%)、

「通勤に便利のよいところ」（４８％）、「通勤者が半分以上しめる」（４０％）などがあげられており、公害および防災上の問題解決、および地区の住宅地化を指向していることがわかる。地商自とはいっても大半が日常用品の販売をしており、かつ庄内駅周辺、豊南市場等の商店勢力、スーパーなどの立地による影響をうけて、利益のおちこみのいちじらしい生業的経営であり、環境の悪化や住民の地区からの脱出傾向はこのましいことではない。むしろ積極的に住宅地化をはかり、住民の安定した居住を保障する環境づくりは、購売力の向上（トータルの）などによる営業改善をすすめるうえで重要な課題となっているといえる。市の協力によってすすめられているロープライスセールが好評なもののためであろう。

とくに、この層の居住状態をみると、２．０人以上／室は約１割でひくく、かつ長屋、一戸建が７４％、持家が６４％で住宅事情はもつともよい方に位置している。この点でいえば、営業条件の改善が地区のフィジカルな生活環境の整備と結びつくことを指向しているといえる。したがって、公園や防災緑道の配置に対応して近隣商店街の形成に組織的に参加してゆけるかどうかは、庄内駅周辺と西部地区の商店の谷間ともなっている現状を改善するうえで重要な方向であると考えられる。

「両立」とこたえた人は、地工自、地工従以外の層ではもつとも多くなっている。理由の分布をみると、「地区内の工場につとめている人が多い」（７０％）、「パートでつとめられる」（３３％）、「工場は移転しにくい」（３０％）などが多くなっており、全体として労働条件からくる理由がめだっている。「パートでつとめられる」が他層よりやや低くなっているのは、この層の主婦の３７％がすでに家族従業員として従事していることから、パートに対する要求が低いことを示しているといえる。「工場とのとりひきがある」は４％にすぎなく、工場との結合関係はきわめて少ない。この数値は分類上建設および運輸関係の自営者がそれぞれ２７％、１２％ふくまれていることから、これら自営者のとりひき、下請の関係をあらわしたものと考えられる。とくに建設関係自営者の約半分が「両立」としているのは、この層の工場との仕事を通じた結合関係のつよさを示しているといえよう。なお、全体として労働条件を根拠にした「両立」が地商従、外工従および商従（「両立」がそれぞれ２１％、２４％、１８％）にくらべより高い率になっているのは、現状肯定的な傾向、およびより長期間居住することに対応して形成された近隣の生活を通じた人間関係による影響ともうけとめられる。現実には、この層が町内自治会や他の住民運動にも参加し、まちづくりに対しても積極的なのはこのような側面を反映してのことであろう。

以上をまとめると、地商自層は、「住宅優先」とする指向がつよく、住宅地としての整備が経営の改善と結びつく方向を求めているといえる。この層がまちづくりに積極的な対応を示していることを考えると、緑道や公園整備に対応した商店の配置を組織的に追求できる可能性もある。なお、建設や運輸関係の自営者もまちづくりの中で業務を通じた参加を積極的に求めてゆくなら、参加の主体的な条件がより拡大されることが考えられる。

④ 地商従層

「住宅優先」、「両立」および「工場優先」の順にそれぞれ５７％、２１％、３％となっており、「住宅優先」とする人は、地区内就業者の中では地商自についてたかく、「両立」とするのは、その中で最低である。地工従にくらべると、「両立」は２分の１程度の率となっている。

「住宅優先」とする理由をみると、「住宅が過密」（５６％）、「きれいな町にしたい」（４４％）、「通勤に便利のよいところ」（４２％）などがおもな理由としてあげられている。全体として、①道路、公園などの生活基盤の整備、②公害問題の解決、③過密の解消を求めているといえる。④「通勤に便利のよいところ」とするのはやはり南部地区の職住近接を評価してのことである。「住宅が過密」とする人は他の層とくらべても１０％ほど高率となっているが、このことは①地区内に公共住宅がぜひ必要だとする

人が60%あること、②居住密度で1.5人/室以上の過密居住世帯が41%あることなどの居住条件の現実を反映したものであるということが出来る。「移転する先がない」(8%)が低い回答率になっているのは、この層は1965年以降来住したのが多数をしめ、来住して間もないことが理由として考えられるが、現実の居住状態をみれば、地区の整備に際しては公共住宅がぜひ必要だとする意見がつよいことにあるように、住宅の改善、生活基盤整備の要求がつよい。この意味で、「移転する先がない」から「住宅優先」という消極的な関係ではなく、むしろ住宅地としての整備を積極的にもとめているといえる。次に「両立」とした人の理由をみると、「工場は移転しにくい」が39%、「パートでつとめられる」が31%となっている。この層の構成は、建設職人が38%、販売・サービス従事者のつながりを反映してのことではないかと思われる。「パートでつとめられる」については「両立」とこたえた人の2分の1以上が150万円以下の年収であることからみて、主婦の就労が切実な要求として存在していることを示すものである。「工場優先」とする理由で「工場につとめる人が多い」がやや多くなっているのもこのような現実を反映したものであると考えられる。

「パートでつとめられる」については「両立」とこたえた人の2分の1以上が150万円以下の年収であることからみて、主婦の就労が切実な要求として存在していることを示すものである。

「工場優先」とする理由で「工場につとめる人が多い」がやや多くなっているのもこのような現実を反映したものであると考えられる。

以上をまとめると、地商従層は、地区内での就業場所との近接を評価し、一部建設や運輸関係の従業員は地区内の工場による需要とも結びつきながら、南部地区の住宅整備を中心とした環境改善を求めている。居住状態からいっても過密居住世帯が多く、こんごの家族の成長に応じたすみかえなどの需要が顕在化してくることを考えると、地区内での公共住宅入居はより切実な要求となってくることが予想される。

⑤ 外工従層

「住宅優先」が63%、「両立」が24%である。「工場優先」とする人はわずかに1%にすぎない。「住宅優先」とするのは、外商従層についてでたかい。「両立」とする人は、地商従や外商従とともに低くなっているが、この3つの層の中ではやや高い方である。

「住宅優先」の理由をみると、「きれいな町にしたい」が49%、「通勤に便利のよいところ」が47%、「住宅が過密」が43%である。この層の通勤範囲は主として東淀川区などの隣接する工場地域が多数をしめ、この意味では居住地の立地については、地工従とともに限定的な性格がつよいといえる。しかし、南部地区が神崎川によって大阪市とへだてられている関係から、この地区については住宅地としての整備を指向するようになっていていると考えられる。「移転する先がない」が従業員層でもっとも多くなっているのは、現住宅での家族の成長に対応した居住条件の悪化の進行を示すものであろう。「両立」とする人の理由をみると、「地区内の工場につとめる人が多い」(53%)、「パートでつとめられる」(37%)、「工場は移転しにくい」(34%)などがたかい回答率となっている。「地区内の工場につとめる人が多い」や「パートでつとめられる」が多いのは、主婦などの家族員の就業が地区でえられていることなどの現実を反映したものであろう。とくに「パートでつとめられる」がどの層よりも多い回答率を示しているのは、外工従層の副収入源としての主婦労働の位置がたかいことを意味している。工場の移転の困難性の指摘もこのような要因によると思われる。なお、地工従層は「パートでつとめられる」が外工従にくらべてやや低いのに対して、「地区内の工場につとめる人が多い」が多い。このことは、地工従層の場合、主婦の労働がパートよりも正規の従業員として、共働きの必要性がたかいことを示しているといえる。「工場優先」はきわめて少ないが、理由をみると、「地区内の工場につとめる人が多い」がやや多い。このことは、やはり、主婦などのパートといった共働き世帯の要求とみることができる。

以上をまとめると、外工従層は、大半が隣接の工業地区に勤務し、職住近接の要求がつよいが、神崎川をへだてることによって、南部地区では住宅地としての整備を求めている。しかし、共働きなどの必要性からみて、地区内の工場につとめる主婦も少なくなく、このことが「両立」を指向する根拠になっているといえる。

⑥ 外商従層

「住宅優先」が67%、「両立」が18%で、「住宅優先」が多数をしめ、かつ、どの階層よりも高い回答率である。「工場優先」がわずか2%となっている。「両立」とする人も地家主層をのぞいてどの層よりも少なくなっている。

「住宅優先」の理由をみると、「きれいな町にしたい」（51%）、「通勤に便利のよいところ」（48%）「住宅が過密」（45%）、「通勤者が半分以上いる」（41%）となって、通勤条件に関する理由をあわせると90%となり、立地条件のよさを評価している。地区外に工場以外の就業先をもっているこの層では、南部地区が住宅地として整備されてゆくことは当然の要求であろう。とくに住宅の所有関係では7割が民営借家であることを考えると、住宅のすみかえや生活環境の整備は、切実な課題となっていると思われる。

「両立」とする人の理由をみると、「地区内の工場につとめる人が多い」（60%）、「工場は移転しにくい」（35%）、「パートでつとめられる」（29%）などがたかい回答率を示しており、地区における工場の存在が主婦などのパート就労と結びついていることを意味していると考えられる。

「工場優先」とする理由では共働きの必要からくるのが少ないが「工場優先地区と決めている」および「工場用地が半分をしめる」などがやや多くなっている。このことは、現状肯定的な対応を示すものであろう。

以上をまとめると、外商従層は、ほぼ外工従と同じ傾向を示すが、主婦のパートなどの就労要求は外工従ほどではなく、全体としては「住宅優先」が多いことにみられるように、通勤条件のよさを評価し、住宅地としての整備を求めているといえる。しかし、一部低所得者層にとっては、工場での主婦などの就業が家計の副収入源となっていることから、「両立」が全体的にいえば少ないとはいえ、約5分の1存在することは、注目される。

(3) ま と め

住民の住工問題への認識は、①工業がくらしの中に根をおろし、住民の経済基盤をささえる重要な産業になっていることに規定されて、②全体としては地工従層、地工自層に「両立」とする傾向がつよいこと、③「住宅優先」といっても、自営層にとっては労働力問題、住民にとってはパートも含む就業の機会が多いことから、職住近接の維持を求め、しかも地区外通勤層にとつても少なからぬ部分がこの方向を追求しているといえる。④地区外通勤者層では「住宅優先」とするのが多くなり、通勤条件の良さを評価しているが、外工従については「両立」を指向する層がやや多くなっている。⑤地工自層などにおいては、従来の工場優先とする政策の影響をつよくうけ、生活環境がこの方向とは対立するとする考えがなお根づよく残存し、要求がつよいと思われるのにそれが顕在化しにくいという側面がある。

表14-15 住民階層別工住問題への要求

工場か住宅か	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	計
工場優先		1 (16.7)	8 (21.6)	2 (2.3)	4 (3.5)	2 (3.2)	3 (1.1)	5 (1.6)	1 (2.6)	27 (2.8)
住宅優先		2 (33.3)	7 (18.9)	50 (58.1)	37 (32.2)	36 (57.1)	175 (62.7)	205 (67.0)	18 (46.2)	537 (56.3)
両立		1 (16.7)	16 (43.2)	27 (31.4)	54 (47.0)	13 (20.6)	68 (24.4)	55 (18.0)	7 (17.9)	244 (25.6)
わからない		1 (16.7)	6 (16.2)	6 (7.0)	18 (15.7)	12 (19.0)	32 (11.5)	40 (13.1)	13 (33.3)	138 (14.5)
計		6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	39 (100.0)	953 (100.0)

注) 合計および比率(カッコ内)は不明を含む

表14-16 住民階層別工場優先理由(MA)

理由	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	計
市が工場優先地区と決めている			5 (62.5)	1 (50.0)		1 (50.0)	1 (33.3)	2 (40.0)		10 (37.0)
工場用地が半分以上を占める			1 (12.5)	2 (100.0)		1 (52.0)	1 (33.3)	1 (20.0)	1 (100.0)	7 (25.9)
工場が先にきた		1 (100.0)	3 (37.5)				1 (33.3)			5 (18.5)
工場に便利のよいところ			1 (12.5)	2 (100.0)	1 (25.0)	1 (50.0)	1 (33.3)			5 (18.5)
地区内の工場につとめる人が多い				1 (50.0)	4 (100.0)	2 (100.0)	2 (66.6)		1 (100.0)	9 (33.3)
工場を経営している			5 (62.5)							5 (18.5)
その他							1 (33.3)	2 (40.0)		3 (11.1)
計		1 (100.0)	8 (100.0)	2 (100.0)	4 (100.0)	2 (100.0)	3 (100.0)	5 (100.0)	1 (100.0)	27 (100.0)

表14-17 住民階層別住宅優先理由(MA)

理由	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	計
大阪などへの通勤者が半分以上		1 (50.0)	2 (28.6)	20 (40.0)	11 (29.7)	12 (33.3)	62 (35.4)	83 (40.5)	8 (32.0)	199 (37.0)
大阪などへの通勤に便利がよい		1 (50.0)	2 (28.0)	24 (48.0)	18 (48.6)	15 (41.7)	82 (46.9)	99 (48.3)	11 (44.0)	252 (46.9)
移転する先がない		1 (50.0)	2 (28.6)	4 (8.0)	3 (8.1)	3 (8.3)	36 (20.6)	34 (16.6)	1 (4.0)	84 (15.6)
住宅が過密		1 (500.0)	2 (28.6)	27 (54.0)	10 (27.0)	20 (55.6)	75 (42.9)	93 (45.4)	11 (44.5)	239 (44.5)
きれいな町にしたい		2 (100.0)	4 (57.1)	26 (52.0)	23 (62.2)	16 (44.4)	86 (49.1)	104 (50.7)	14 (56.0)	275 (51.2)
工場とは関係ない		1 (50.0)		4 (8.0)	2 (5.4)	1 (2.8)	12 (6.9)	16 (7.8)	2 (8.0)	38 (7.1)
その他				1 (2.0)		1 (2.8)	2 (1.1)	4 (2.0)		8 (1.5)
計		2 (100.0)	7 (100.0)	50 (100.0)	37 (100.0)	36 (100.0)	175 (100.0)	205 (100.0)	25 (100.0)	537 (100.0)

表14-18 住民階層別両立理由（MA）

理由	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	合計
地区内の工場につとめる人が多い			7 (41.2)	19 (70.4)	38 (70.4)	3 (23.1)	36 (52.9)	33 (60.0)	6 (60.0)	142 (58.2)
地区内の工場にパートでつとめられる			5 (29.4)	9 (33.3)	18 (33.3)	4 (30.8)	25 (36.8)	16 (29.1)	1 (10.0)	78 (32.0)
転職のチャンスが多い			1 (5.9)	2 (7.4)			4 (5.9)	2 (3.6)		9 (3.7)
工場とのとりひきがある			6 (35.3)	1 (3.7)	1 (1.9)	1 (7.7)	4 (5.9)	2 (3.6)		16 (6.6)
工場がある方が活気がある	1 (100.0)		3 (17.6)	4 (14.8)	3 (5.6)		6 (8.8)	3 (5.5)	2 (20.0)	21 (8.6)
工住は移転しにくい			8 (47.1)	8 (29.6)	10 (18.5)	5 (38.5)	23 (33.8)	19 (34.5)	3 (30.0)	76 (37.1)
その他			1 (5.9)	3 (11.1)	3 (5.6)	1 (7.7)	3 (4.4)	4 (7.3)	2 (20.0)	17 (7.0)
計	1 (100.0)		16 (100.0)	27 (100.0)	54 (100.0)	13 (100.0)	68 (100.0)	55 (100.0)	10 (100.0)	244 (100.0)

2. 過密問題への対応

ここでの目的は、住民の過密問題解決への対応の現実を、住民階層ごとに把握し、住民がいかにして階層間にあらわれている諸矛盾を克服してまちづくりの主体を形成していくか、その拡大条件をさぐろうとすることにある。この場合、このような地区の従来の整備手段は、制度的に大きな制約条件があるため、ほとんど適用が困難とされてきたが、地区のくらしの条件の向上をはかるためには、①公共用地の取得、②公害の解決、③公共住宅の地区内供給、および④住民負担の軽減の4点の解決が重要であると考え、これらに対する住民の対応をしらべた。

(1) 公共用地取得の可能性

過密地区であるため、公園、集会所や災害時の避難道などの不足に対する住民の要求がきわめて強いことは、いままでの調査によっても明らかにされている。ここでは、まちづくり計画が作成され、一部が事業化の段階に入る状況下で、住民が要求を実現するうえで障害とされてきた公共土地取得に対する住民の要求を分析する。

① 全体的傾向

全体では、可能性のないとする意見は、「ほとんど不可能だ」（22%）、「あまり可能性はない」（33%）をあわせて55%、可能性があるとする意見は、「少しは可能性がある」（20%）、「可能だ」（7%）をあわせて28%となっており、要求の強さにもかかわらず、その実現可能性については半数以上が否定的な意見である（表14-19）。実現不可能とする理由では、「適当な空地がない」が57%と非常に高く、地区の過密状態をそのまま反映しているが、地区内移転を含む用地確保についても、地区の住民生活の実態からくる、根強く存在する要求の実現へ一歩具体化することが求められているといえる。「今の市の姿勢では無理だ」が29%で、「市に金がないから」が12%にとどまっている。このことは、地区内の公共施設の不足が、市の財政難に原因しているとするより、行政の地域政策にあるとして、市北部地域との格差や豊中市合併以後近年まで放置してきた行政への批判を持っていることのあらわれであるといえる（表14-20）。可能性があるとする理由をみると、「住民運動で要求していけばできると思うから」が65%、「市も積極的になっているから」が40%となっており、住民運動への期待が大きいことがわかる。市の姿勢を

評価するには、庄和製作所跡地の公園用地としての買収、庄内文化センターの建設など、まちづくりの具体化、事業化が進みつつあることへの評価、期待とみることができよう（表14-21）。

② 住民階層による分析

まず地主層では、6人のうち5人がまちづくり計画を知っており、しかもまちづくり運動に対して高い期待をもっているにもかかわらず、可能性のないとする意見が6分の4と多い。不可能とする理由をみると、「今の市の姿勢では無理」が4分の2、「市には金がない」が4分の2、「適当な空地がない」が4分の2となっている。この層は、戦後農地改革の影響を受け、かつ1960年代のスプロール、工場立地をへて、現在所有している資産へのなお強い期待をもっていると推測される。公共用地取得にあたっては地主の対応が問題となるが、とくに不可能とする意見が多いのは、まちづくり運動に6人のうち4人が参加するというほど積極的な態度を示しているとはいえ、自らの土地を提供することに困難を感じているということである。この層は、たとえばアパート経営を維持するのが困難に直面していることにもわかるように、まちづくりに対しては、経営の改善と結びつくことを期待しているといえる。彼らが、その所有する土地を公共用地として提供するには、まちづくりへ自覚的、意識的に参加していくことを通じて、生活の維持の保障が得られることが前提となろう。

地工自は、可能性のあるとする意見が40%と最も多い。可能理由をみると、「住民運動で要求」は最低の比率を示し、「市も積極的になっている」が50%と多い。地工自ではまちづくり計画の知名度が高く、特に可能性のあるとする人の全員が計画を知っており、最近のまちづくりにおける市の姿勢に期待しているといえる。また、「住民運動で要求」が他層に比べると最低ではあるが、43%という値を示していることは過去の住民運動への評価が概して否定的だったにもかかわらず、住民運動に依拠してすすめてゆく必要があるとする考えのあることを示している。つぎに不可能とする人の理由をみると、「工場優先地区だから」が16分の2となっており、工場敷地と公共用地が競合するという意識はうすいと思われる。むしろ、可能とする人が多いことから、工場敷地とくに大中工場の敷地を公共用地に提供できると考える人が多いように思われる。

地商自は、可能性のないとする意見が64%と多い。この層は、住民運動の評価においても否定的であったように、まちづくり運動に対しても厳しい見方をしているといえる。不可能理由をみると、「適当な空地がないから」が66%、「今の市の姿勢では無理」が32%となっている。前者は他層においてもすべて50%をこえており、最大の理由となっているが、この層で特に多くなっているのは、生業的な経営をしている人が殆んどであるため、経営を改善していくためには、過密をなくしてよりよい居住環境が必要だとする意識をより強くもっていることによると思われる。そしてこのことが、地区内の住民運動やまちづくり計画に強い関心をもつことにつながっているといえる。先にもみたように、住民運動への参加率、知名度、まちづくり計画の知名度は、この層で非常に高い。また、「今の市の姿勢では無理」とする人が、他層にくらべて多く、この層が現在の市の姿勢に対してより批判的であることがわかる。地商自は、過去の住民運動で主導的立場にあることが多く、ほとんどの住民運動が行政側との対立であったことから、このような結果が出たのであろうと思われる。逆に可能理由としても「市も積極的になっている」が多いこともこのような立場にあることによると思われる。つまり地商自は、行政に対してそれなりに評価はしているものの、批判も多いといえよう。

地工従では、可能性のあるとする意見がやや多い。「住民運動で要求」という理由が多いことから、神洲化学公害反対運動で最高の参加率を示した地工従がその成果を認めているということがいえよう。また不可能理由の「工場優先地区だから」は少なく、地工自と同様、工場敷地と公共用地とが競合するという意識はうすいようである。

地商従は、不可能とする意見が56%とやや多い。この層は、過去の住民運動に対して肯定的な評価が

多く、またまちづくりに対しても高い期待をもっているにもかかわらず、このような個々の問題については否定的な意見が多いといえる。不可能理由をみると、「権利関係がこみいついて無理」が全体平均の半分程度と少ないことが、特徴的である。地商従は地区に対する関心が低いため、このような結果が出たのであらうと思われる。

外通勤では、不可能とする意見が、外工従で55%、外商従で58%となっている。特徴を示しているのは外商従で、不可能理由で「今の市の姿勢では無理」が、可能理由で「住民運動で要求」が他層に比べてかなり高い比率をしめていることである。公共用地の取得が可能だとする外商従のうちで、過去の住民運動への参加経験のある人が35%と、他層にくらべ高いことなどから、この層が住民運動に高い評価をしているといえるが、市の姿勢に対して最も批判的である理由は、判然としない。

表14-19 住民階層別公共用地取得可能性

可能性の程度	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
ほとんど不可能		1 (16.7)	6 (16.2)	30 (34.9)	22 (19.1)	12 (19.0)	52 (18.6)	74 (24.2)	10 (25.6)	6 (27.3)	213 (22.4)
あまり可能性ない		3 (50.0)	9 (24.3)	25 (29.1)	32 (27.8)	23 (36.5)	99 (35.5)	104 (34.0)	11 (28.2)	7 (31.8)	313 (32.8)
少しは可能性ある			12 (32.4)	15 (17.4)	30 (26.1)	13 (20.6)	58 (20.8)	58 (19.0)	5 (12.8)	2 (9.1)	193 (20.3)
可能だ		1 (16.7)	3 (8.1)	6 (7.0)	6 (5.2)	7 (11.1)	27 (9.7)	18 (5.9)	1 (2.6)		69 (7.2)
どちらともいえない		1 (16.7)	7 (18.9)	9 (10.5)	24 (20.9)	8 (12.7)	40 (14.3)	51 (16.7)	12 (30.8)	7 (31.8)	159 (16.7)
不明				1 (1.2)	1 (0.9)		3 (1.1)	1 (0.3)			6 (0.6)
合計		6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	39 (100.0)	22 (100.0)	953 (100.0)

注) 上段の数値は実数、()内は百分率

表14-20 住民階層別公共用地取得不可能理由(M・A)

理由	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
今の市の姿勢では無理		2 (50.0)	2 (12.5)	18 (32.1)	15 (27.3)	9 (25.0)	36 (23.4)	64 (35.6)	4 (19.0)	4 (30.8)	154 (28.8)
市には金がないから		2 (50.0)	1 (6.2)	7 (12.5)	5 (9.1)	4 (11.1)	18 (11.7)	24 (13.3)	1 (4.8)	1 (7.7)	63 (11.8)
市に土地を売る人がいないから			3 (18.7)	11 (19.6)	11 (20.0)	9 (25.0)	42 (27.3)	32 (17.8)	7 (33.3)	3 (23.1)	118 (22.1)
権利関係がこみいついている			2 (12.5)	8 (14.3)	9 (16.4)	3 (8.3)	31 (20.1)	32 (17.8)	2 (9.5)	2 (15.4)	89 (16.6)
適当な空地がないから		2 (50.0)	9 (56.2)	37 (66.1)	31 (56.4)	19 (52.8)	91 (59.1)	101 (56.1)	8 (38.1)	8 (61.5)	306 (57.2)
土地がこま切れて買っても効果ない		1 (25.0)		4 (7.1)	5 (9.1)	2 (5.6)	14 (9.1)	24 (13.3)	3 (14.3)	2 (15.4)	55 (10.3)
工場優先地区だから		1 (25.0)	2 (12.5)	5 (8.9)	4 (7.3)	3 (8.3)	11 (7.1)	20 (11.1)	1 (4.8)	2 (15.4)	49 (9.2)
その他			1 (6.2)		2 (3.6)		4 (2.6)	2 (1.1)	1 (4.8)		10 (1.9)
不明					1 (1.8)	1 (2.8)	2 (1.3)	1 (0.6)		1 (7.7)	6 (1.1)
合計		4 (100.0)	16 (100.0)	56 (100.0)	55 (100.0)	36 (100.0)	154 (100.0)	180 (100.0)	21 (100.0)	13 (100.0)	535 (100.0)

表14-21 公共用地取得可能理由 (M・A)

理由	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
市も積極的 になっているから			7 (50.0)	11 (52.4)	12 (32.4)	8 (42.1)	38 (44.7)	25 (33.8)	1 (16.7)		102 (39.5)
住民運動で 要求していく			6 (42.9)	12 (57.1)	24 (64.9)	12 (63.2)	49 (57.6)	59 (79.7)	4 (66.7)	1 (50.0)	167 (64.7)
その他			2 (14.3)	4 (19.0)	2 (5.4)	2 (10.5)	9 (10.6)	6 (8.1)	1 (16.7)	1 (50.0)	27 (10.3)
不明		1 (100.0)		1 (4.8)	1 (2.7)		3 (3.5)	1 (1.4)			6 (2.3)
合計		1 (100.0)	14 (100.0)	21 (100.0)	37 (100.0)	19 (100.0)	85 (100.0)	74 (100.0)	6 (100.0)	2 (100.0)	259 (100.0)

(2) 公害解決の可能性

住宅と工場の土地利用の混合という地区の性格、および東淀川、尼ヶ崎からの大気汚染などによって、公害はこの地区の生活環境に大きな影響を与えてきた。千成小学校建設問題をはじめ、神洲化学公害反対運動など、この問題はいくつか住民運動としても取り組まれてきた。しかし依然として公害が存在しており、公害解決は住民の強い要求である。住宅と工場との土地利用の混合によってひきおこされる公害という問題は、地区にとっては単なる環境問題ではなく、この地区内で工場を経営している人あるいは地区内工場に勤めている人にとっては、工場の存在は労働そのものにかかわる問題でもあるように、住民各人の生活構造（労働を主とした個人と地区とのかかわり方）の違いによって、その持つ意味は異なっている。ここでは公害解決の可能性、その障害条件および解決の方法等について、住民の対応を把握、分析する。

① 全体的傾向

全体として、可能性がないとする人は、「不可能だ」（19%）、「あまり可能性がない」（33%）をあわせて52%、可能性があるとする人は、「少しは可能性はある」（25%）、「可能だ」（10%）をあわせて35%となっている。公害問題については、地区内でもいくつかの運動の経験を蓄積してきているとはいえ、なお半分以上の住民が公害問題の解決について悲観的である（表14-22）。

表14-22 住民階層別公害解決可能性

可能性の程度	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
ほとんど不可能		1 (16.7)	12 (32.4)	11 (12.8)	17 (14.8)	15 (23.8)	46 (16.5)	65 (21.2)	9 (23.1)	3 (13.6)	179 (18.8)
あまり可能性ない		1 (16.7)	11 (29.7)	35 (40.7)	29 (25.2)	25 (39.7)	89 (31.9)	114 (37.3)	8 (20.5)	4 (18.2)	316 (33.2)
少しは可能性ある		2 (33.3)	9 (24.3)	28 (32.6)	32 (27.8)	10 (15.9)	72 (25.8)	67 (21.9)	12 (30.8)	7 (31.8)	289 (25.1)
可能だ		1 (16.7)		6 (7.0)	19 (16.5)	8 (12.7)	34 (12.2)	25 (8.2)	1 (2.6)	2 (9.1)	96 (10.1)
どちらともいえない			5 (13.5)	6 (7.0)	16 (13.9)	5 (7.9)	35 (12.5)	34 (11.1)	9 (23.1)	6 (27.3)	116 (12.2)
不明		1 (16.7)			2 (1.7)		3 (1.1)	1 (0.3)			7 (0.7)
合計		6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	39 (100.0)	22 (100.0)	953 (100.0)

不可能とする理由をみると、「公害工場を移転させるのは難しいから」（37%）、「尼ヶ崎や東淀川からの公害が多いから」（35%）、「行政の監視指導体制が悪いから」（32%）などが多く、「工

場優先地区だから」(21%)、「工場側に改善の意志がないから」(21%)もかなりある。これからみると、地区外からの広域公害の多いことを示すとともに、公害解決の不可能理由を工場そのものの責任とするよりも、むしろ工場に対する行政施策に対して批判的な意見が強い。このことは、住民がこの地区の公害解決のためには、より広域的な公害対策が必要であると考え、その責任を行政に求めているものの、現在の府や市の行政がそれにこたえることができていないことに対する批判のあらわれとみることができよう。「公害工場を移転させるのは難しいから」が最高であることは、神洲化学公害反対運動で神洲化学を移転させるのに成功したにもかかわらず、その困難性を強く感じている人が多いことを示しているといえる(表14-23)。

表14-23 住民階層別公害解決不可能理由(M・A)

理 由	階 層	地主主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不 明	計
行政の監視指導体制が悪い		2 (100.0)	5 (21.7)	15 (32.6)	11 (21.6)	12 (30.0)	53 (37.6)	59 (32.8)	1 (6.2)	4 (57.1)	162 (32.0)
改善には資金がかか		2 (100.0)	6 (26.1)	15 (32.6)	14 (27.5)	9 (22.5)	41 (29.1)	46 (25.6)	6 (37.5)	2 (28.6)	141 (27.9)
工場優先地区だから		1 (50.0)	8 (34.8)	13 (28.3)	8 (15.7)	7 (17.5)	26 (18.4)	38 (21.1)	2 (12.5)	2 (28.6)	105 (20.8)
尼ヶ崎や東淀川からの公害が多い		1 (50.0)	8 (34.8)	15 (32.6)	16 (31.4)	13 (32.5)	57 (40.4)	58 (32.2)	6 (37.5)	1 (14.3)	175 (34.6)
住民の間に遠慮がある		1 (50.0)		2 (4.3)	9 (17.6)	2 (5.0)	13 (9.2)	17 (9.4)	1 (6.2)		45 (8.9)
公害工場を移転させるのは難しい		1 (50.0)	5 (21.7)	20 (43.5)	19 (37.3)	17 (42.5)	43 (30.5)	71 (39.4)	7 (43.7)	2 (28.6)	185 (36.6)
工場側に改善の意志がない			2 (8.7)	11 (23.9)	10 (19.6)	9 (22.5)	32 (22.7)	38 (21.1)	1 (6.2)	3 (42.9)	106 (20.9)
その他			2 (8.7)	2 (4.3)	1 (2.0)	1 (2.5)	3 (2.1)	3 (1.7)			12 (2.4)
不 明					1 (2.0)		1 (0.7)	4 (2.2)		1 (14.3)	7 (1.4)
合 計		2 (100.0)	23 (100.0)	46 (100.0)	51 (100.0)	40 (100.0)	141 (100.0)	180 (100.0)	16 (100.0)	7 (100.0)	506 (100.0)

可能性があるとする理由をみると、「住民運動でやればできると思うから」が57%と最も高い。地区内での今までの運動の蓄積から、住民運動への期待が広がっていることがわかる。また「以前より少なくなったから」が27%、「工場側も努力しているから」も27%となっており、現実には多少は公害が少なくなったことについて、工場側の努力を評価するとともに、漠然と今後も公害が減少していくことを期待している。一方「市のとりしまりが厳しくなったから」は18%しかなく、公害解決における行政の実績や施策については、低い評価しか与えていない。これは、合併以後生活環境整備をおこなってきた行政に対する住民の批判であるといえよう(表14-24)。

参考のため、神洲化学公害反対運動との関係を見ると、この運動に参加した人の50%、知っている人の45%、知らない人の28%が、可能性ありとしており、明らかに影響がみられる。興味深いのは、参加した人で可能理由のうち「市のとりしまりが厳しくなったから」と不可能理由のうち「行政の監視指導体制が悪いから」がともに多いことで、このことは参加した人において行政に対して肯定的な人と否定的な人に大きく分かれていることを示している。

② 住民階層による分析

不可能だとする意見が多いのは、地商従、地工自、外商従であり、可能だとする意見が多いのは、地工

表14-24 住民階層別公害解決可能理由（M・A）

理由	階層	地主主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
住民運動で やればできる		1 (33.3)	3 (33.3)	23 (67.6)	19 (38.0)	12 (70.6)	63 (60.6)	58 (63.0)	6 (46.2)	3 (33.3)	188 (56.8)
工場側も 努力している		2 (66.7)	6 (66.7)	9 (26.5)	22 (44.0)	1 (5.9)	30 (28.8)	16 (17.4)	1 (7.7)	2 (22.2)	89 (26.9)
市のとりしまりが きびしくなった		1 (33.3)		4 (11.8)	11 (22.0)	2 (11.8)	20 (19.2)	18 (19.6)	3 (23.1)	1 (11.1)	60 (18.1)
以前より少なくな ったから		2 (66.7)	3 (33.3)	13 (38.2)	8 (16.0)	3 (17.6)	28 (26.9)	27 (29.3)	4 (30.8)	1 (11.1)	89 (26.9)
その他			1 (11.1)	1 (2.9)	6 (12.0)	1 (5.9)	3 (2.9)	8 (8.7)	1 (7.7)	2 (22.2)	23 (6.9)
不明					1 (2.0)		1 (1.0)	1 (1.1)		1 (11.1)	4 (1.2)
合計		3 (100.0)	9 (100.0)	34 (100.0)	50 (100.0)	17 (100.0)	104 (100.0)	92 (100.0)	18 (100.0)	9 (100.0)	331 (100.0)

従、地商自、外工従である。

地工自で不可能だとする人が64%と多く、その理由をみると、「工場優先地区だから」と「尼ヶ崎や東淀川からの公害が多いから」とともに35%と高く、工場が優先だから公害はやむなしとする一方、公害の主なもののは地区内よりも他の広域公害による被害として考えている。そして「工場側に改善の意志がないから」とする理由は9%ときわめて低く、自らは改善の意志があるとしている。可能理由でみても、「工場側も努力しているから」が9分の6ときわめて多く、地工自としては、工場側も公害解決には努力しているのであって、それでも公害が解決しないのなら、それは他に責任があるという意識であるように思われる。また、地工自は住民運動に対して否定的であったことから、「住民運動でやればできるから」という可能理由は少ない。さらに、不可能理由で「公害工場を移転させるのは難しいから」がかなり少なく、他の層の人が考えるほど、工場の移転は困難ではないと考えていることがわかる。そして、「市のとりしまりが厳しくなったから」とする理由はゼロであり、市の指導についてはまったく評価していないといえよう。

地商自では、可能だとする意見が40%、不可能だとする意見が54%と、どちらも全体平均を上まわっている。可能理由では、「住民運動でやればできるから」が多く、過去の住民運動の経験を反映している。しかし、この層はもともと住民運動には批判的であることから、不可能とする意見も多い。その理由をみると、「公害工場を移転させるのは難しいから」が最高であり、「工場優先地区だから」も多く、工場に対する現状肯定的な意識もつよいといえよう。

地工従は、可能性のあるとする人が、可能性のないとする人より多い唯一の層である。神洲化学公害反対運動で最高の参加率を示しているのは地工従であることもその理由の一つであろう。さらに可能理由で「工場側も努力しているから」が多いことは、千成小建設反対運動にはじまる。地工自の公害解決への努力を評価している傾向があるといえる。不可能理由では、「住民間に遠慮があるから」（18%）とする人が、他層にくらべかなり高いのが注目され、「公害工場の移転は難しい」（37%）、「尼ヶ崎や東淀川からの公害が多い」（31%）としながらも、運動のあり方によっては地工従が公害解決に積極的に参加することも考えられる。

地商従では、不可能だとする意見が64%と最高の比率を示している。この層は、公共用地の取得可能性の設問でもそうであったように、過去の住民運動に対しては肯定的な評価をしているにもかかわらず、まちづくりに対しては具体的な要求を通じて参加してゆく意識の形成はすすんでいないと思われる。地区

の住民運動の過程にもとづくというより、かなり一般的な運動への判断であるように思われる。不可能理由をみると、「公害工場の移転は難しい」が43%と最高であり、可能理由で「工場側も努力している」が6%と最低である。地商自では、両者とも比率が高かったのに比べ、地商従では、前者だけが高い回答率となっている。

外工従では、不可能だとする人が49%、外商従では58%となっている。外通勤層の特徴は、行政への批判が強いことであり、庄内南部地区での市の行政を他の市町村と比較するのがより可能な立場にあるためであろうと思われる。また、とくに外工従では、不可能理由で「尼ヶ崎や東淀川からの公害が多いから」が多く、これは彼らが、自分らの勤めている尼ヶ崎や東淀川等の公害の実態についてより詳しいためと思われる。

以上から、地工自および地工従は、公害解決の方法として、工場側の努力により期待している傾向にあるといえる。そしてとくに地工自では、市の指導に対してはまったく評価していない。一方、地商自、地商従、外工従、外商従は、公害の解決を自らの住民運動に期待している。この両者の相異は、神洲化学公害反対運動をはじめとして、住民と工場とがしばしば対立してきたため、両者の地区内工場に対する立場の相違から、公害解決の方法としての住民運動に対する見解に違いがあることによるとと思われる。

(3) 公共住宅の地区内供給の必要性

地区内へ公共住宅を供給することは、住民の就業構造、収入状況からいってぜひとも必要な対策であり、住民の要求も強い。また老朽木造住宅の密集している地区の実態からいってかなりの戸数を供給しなければ地区全体の改善は望めない。ここでは、①公共住宅の必要性、②その立地、および③公共住宅を不必要とする理由等について、住民の対応をしらべた。

① 全体的傾向

公共住宅の地区住民への供給が必要だとする人は、「ぜひ必要だ」(51%)、「まあまあ必要だ」(19%)をあわせて70%、必要でないとする人は、「あまり必要でない」(10%)、「必要でない」(5%)をあわせて15%いる。70%までが公共住宅が必要だとしており、とくに「ぜひ必要だ」が51%をしめていて、住民の要求がきわめて強いことがわかる(表14-25)。この設問と深い関係にあると思われる住宅形式とのクロスをみると(表14-26)、公共住宅を必要とする人は、木賃アパートで79%、文化住宅で76%、長屋で66%、一戸建てで61%とこの順で必要性がより強く出てきている。住宅事情の悪さに対応しているのは明らかであるが、一戸建ての人でも過半数が必要だとしているのは、それだけ一戸建てでも住宅事情が悪いこととともに、さらに住宅事情の悪い木賃アパート層、文化住宅層などへの理解、共感ともみることができよう。

必要だとする人に対して立地への意見をきくと、「この地区の古くて狭いアパート、文化住宅の密集した場所」が48%、「この地区の大きな工場を移転させた跡地を利用」は41%で、「郊外の環境のよいところ」が30%、「地区周辺の適当なところ」が23%となっている。この地区の住宅事情の悪化に対する老朽住宅、工場の影響は誰の目にも明らかになっているといえよう。地区住民のためには地区内に供給すべきだとする意見が多数をしめるが、地区の過密実態などから公共住宅に入るためには、地区外への移転も考慮する必要があるとする人もかなりいることがわかる(表14-27)。

必要でないとする人に対して理由を聞くと、「環境が悪いから」(37%)が最も高い理由になっている。この理由は、公害などの解決がすめば、住宅建設もよいとする意見を含んでいるといえる。また、「持家の方がよいから」(33%)が2番目に大きな理由となっている。「持家の方がよいから」と答えた49人のうち、42人までが持家層であり、公共住宅を不必要だとする人のうち、持家層では78分の42(54%)借家層では70分の7(10%)がこの理由に回答している。したがって、この「持家の方がよいから」という理由は、主として現在持家に居住している人の理由であって、現在借家に居住して

いる人の理由とはなっていない。逆に「公共住宅は家賃が高くなるから」が民間借家層で30%、持家層で9%となっており、民間借家層でかなり高いのが注目される。なお「工場優先地区だから」(17%)とする意見も少なからず存在することは、この地区の性格から、地区内への住宅供給はふさわしくないとする意見もあることを示す。「公共住宅はせまいから」は8%と低く、民間借家層では60人中3人しかなく、公共住宅は不必要だとしている人も、大部分が現在の住居の広さは公営住宅以下であることが推察される。なお、「その他」として、「公営住宅に入るのは難しいから」をあげた人が2人いる(表14-28)。

表14-25 住民階層別公共住宅必要性

必要性の程度	階層	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不 明	計
ぜ ひ 必 要 だ		3 (50.0)	14 (37.8)	41 (47.7)	55 (47.8)	37 (58.7)	157 (56.3)	158 (51.6)	13 (33.3)	7 (31.8)	485 (50.9)
まあまあ必要だ		1 (16.7)	5 (13.5)	19 (22.1)	22 (19.1)	9 (14.3)	47 (16.8)	63 (20.6)	10 (25.6)	5 (22.7)	181 (19.0)
あまり必要でない		1 (16.7)	3 (8.1)	11 (12.8)	16 (13.9)	5 (7.9)	26 (9.3)	31 (10.1)	3 (7.7)	3 (13.6)	99 (10.4)
必要でない		1 (16.7)	6 (16.2)	6 (7.0)	4 (3.5)	2 (3.2)	12 (4.3)	12 (3.9)	2 (5.1)	1 (4.5)	46 (4.8)
どちらともいえない			9 (24.3)	9 (10.5)	17 (14.8)	10 (15.9)	34 (12.2)	41 (13.4)	11 (28.2)	5 (22.7)	136 (14.3)
不 明					1 (0.9)		3 (1.1)	1 (0.3)		1 (4.5)	6 (0.6)
合 計		6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	39 (100.0)	22 (100.0)	953 (100.0)

表14-26 住宅形式と公共住宅必要性

必要性の程度	住宅形式	木 質 アパート	文化住宅	長 屋	一 戸 建	R C アパート	そ の 他	不 明	計
ぜ ひ 必 要 だ		57 (62.6)	194 (60.4)	163 (45.5)	58 (38.7)	9 (42.9)	3 (42.9)	1 (20.0)	485 (50.9)
まあまあ必要だ		15 (16.5)	51 (15.9)	75 (20.9)	33 (22.0)	4 (19.0)	1 (14.3)	2 (40.0)	181 (19.0)
あまり必要でない		4 (4.4)	29 (9.0)	47 (13.1)	17 (11.3)	2 (9.5)			99 (10.4)
必要でない		3 (3.3)	6 (1.9)	19 (5.3)	14 (9.3)	1 (4.8)	2 (28.6)	1 (20.0)	46 (4.8)
どちらともいえない		12 (13.2)	38 (11.8)	53 (14.8)	27 (18.0)	5 (23.8)	1 (14.3)		136 (14.3)
不 明			3 (0.9)	1 (0.3)	1 (0.7)			1 (20.0)	6 (0.6)
合 計		91 (100.0)	321 (100.0)	358 (100.0)	150 (100.0)	21 (100.0)	7 (100.0)	5 (100.0)	953 (100.0)

② 住民階層による分析

まず、地区住民のために公共住宅が必要だとする意見がとくに多いのは、地商従(73%)、外工従(73%)、外商従(73%)などとなっており、それぞれの居住事情の反映であり、かつ要求のつよさをも示していると考えられる。逆に、必要でないとする意見では、地工自(24%)、地商自(20%)がやや高くなっているのが、特徴である。これらの層は、木質アパート、文化住宅に居住する人が少ない

表14-27 住民階層別公共住宅立地場所（M・A）

階層 立地場所	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不 明	計
大きな工場を移 転させた跡地	3 (75.0)	9 (47.4)	32 (53.3)	24 (30.8)	19 (41.3)	81 (38.9)	97 (43.5)	6 (27.3)	7 (53.8)	278 (41.3)
アパート・文化住宅 の密集した場所	2 (50.0)	7 (36.8)	27 (45.0)	38 (48.7)	20 (43.5)	107 (51.4)	106 (47.5)	7 (31.8)	6 (46.2)	320 (47.5)
地区周辺の 適当なところ	1 (25.0)	5 (26.3)	12 (20.0)	21 (26.9)	12 (26.1)	48 (23.1)	51 (22.9)	3 (13.6)	3 (23.1)	156 (23.2)
郊外の環境 のよいところ	2 (50.0)	6 (31.6)	19 (31.7)	31 (39.7)	15 (32.6)	58 (27.9)	62 (27.8)	7 (31.8)	4 (30.8)	204 (30.3)
そ の 他		1 (5.3)	2 (3.3)	1 (1.3)		3 (1.4)	4 (1.8)	2 (9.1)		13 (1.9)
不 明			1 (1.7)	2 (2.6)		2 (1.0)	3 (1.3)		2 (15.4)	10 (1.5)
合 計	4 (100.0)	19 (100.0)	60 (100.0)	78 (100.0)	46 (100.0)	208 (100.0)	223 (100.0)	22 (100.0)	13 (100.0)	673 (100.0)

表14-28 住民階層別公共住宅不必要理由（M・A）

階層 理 由	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不 明	計
工場優先地区だから	1 (50.0)	5 (50.0)	1 (5.9)	6 (30.6)	3 (42.9)	4 (10.0)	5 (11.4)	1 (20.0)		26 (17.3)
環境が悪いから		1 (10.0)	5 (29.4)	4 (20.0)		18 (45.0)	21 (47.7)	4 (80.0)	3 (60.0)	56 (37.3)
公共住宅の方が 家賃が高くなる		1 (10.0)	5 (29.4)	5 (25.0)	4 (57.1)	3 (7.5)	5 (11.4)	1 (20.0)	1 (20.0)	25 (16.7)
どうせせまい			2 (11.8)	5 (25.0)	1 (14.3)	1 (2.5)	3 (6.8)			12 (8.0)
持家の方がよい	1 (50.0)	2 (20.0)	8 (47.1)	7 (35.0)		16 (40.0)	15 (34.1)			49 (32.7)
高層住宅はい 住みづらい		1 (10.0)	8 (47.1)	4 (20.0)	1 (14.3)	12 (30.0)	12 (27.3)	1 (20.0)	1 (20.0)	40 (26.7)
そ の 他		1 (10.0)	3 (17.6)	1 (5.0)	1 (14.3)	7 (17.5)	1 (2.3)			14 (9.3)
不 明				2 (10.0)		2 (5.0)	1 (2.3)		1 (20.0)	6 (4.0)
合 計	2 (100.0)	10 (100.0)	17 (100.0)	20 (100.0)	7 (100.0)	40 (100.0)	44 (100.0)	5 (100.0)	5 (100.0)	150 (100.0)

ことから、このような結果が出たものと思われる。

まず、地家主層をみると、必要だとする人が6人のうち4人いる。その立地場所では、「この地区の大きな工場を移転させた跡地を利用」が3人で最も多く、「この地区の狭くて古いアパート、文化住宅の密集した場所」は2人となっている。木造アパート、文化住宅のたてかえを望んでいる2人は、住宅経営の改善が地家主個人の力では困難なことから公共住宅の投入を望んでいるものとおもわれるが、他の2人は、木造アパート、文化住宅のたてかえには賛成していない。つまり、公共住宅を投入して、木造アパート、文化住宅のたてかえをしていくことについては、現状では、地家主層の合意はなく、公共住宅の供給を考えていくうえで重要な問題点であるとおもわれる。この合意を形成していくためには、他の公共用地の場合と同様、地家主層が、まちづくりへ自覚的、意識的に参加していくことを通じて、生活の維持の保障がえられることを必要としているといえる。

地工自では、地家主を除いて必要でないとする人が最高の比率を示しているが、その理由をみると、「工場優先地区だから」が50%と、圧倒的に多い。先にみた公共用地の取得については、さほど工場敷地と公共用地とは競合しないという判断であったが、公共住宅を地区内に建設し、住宅地として整備していく方向については、工場の存在と競合すると判断しているようである。また「環境が悪いから」は10%と少なく、このような環境の悪さを容認する傾向は、経営と居住をこの地区によっているこの層の意識のあらわれとみることができる。公共住宅の供給が必要だとする人の理由をみると、「この地区の大きな工場を移転させた跡地を利用」が47%と最も多い。この調査でとらえた地工自の93%が9人以下の工場であるため、ほとんどが自らの工場の跡地とは考えずに、他の大きな工場の跡地を利用すべきだと考えているようである。

地商自では、必要ないとする人がやや多い。不必要理由では、「持家の方がよいから」とする人が多く、持家が多いこの層としては当然の結果だと思われるが、とくに地商自では併用店舗が多いため、同じように持家の比率が高い地工自との差が生じたのであろう。「高層は住みづらいから」も同様の理由で地商自が高くなっている。特徴的なのは、公共用地取得不可能理由で高かった「工場優先地区だから」が、ここでは極めて低いことである。つまり、工場優先地区であることが公共用地の取得を困難にはしていても、公共住宅が不必要であるこちらにはならないとしているのである。地区の過密や居住状態の改善の方法、あるいは方向としての公共住宅の供給は必要だとしているわけで、この層は基本的には、この地区の住宅地化を望んでいるといえよう。必要だとする人の立地についての意見では、「大きな工場を移転させた跡地を利用」が最も多い。これは、基本的にこの地区の住宅地化の方向がこの層の利益と一致することによるとともに公害問題等をめぐって工場側と対立してきた経過が反映しているものと思われる。さらに、大部分が店舗との併用住宅であるにもかかわらず、「地区周辺の適当な所」が20%、「郊外の環境のよい所」が32%と他層とさほど差がない。この値は、他の人が居住するための場所として答えたものか、自らが居住するための場所として答えたものか、はっきりしないが、少なからず地区外へ出てもよいとする地商自がいるものと思われる。

地工従では、必要だとする人が18%と平均よりやや多い。この層では、木造アパート、文化住宅に居住する人が多く、住宅事情は悪い方であるにもかかわらず、そのことは反映していない。不必要理由で、「環境が悪いから」が少なく、「公共住宅の方が家賃が高いから」と「どうせせまいから」が多いことから、この層は現在の住宅事情の改善にせまられているが、家族の規模や家賃の負担能力で、公共住宅とのギャップをつよく意識している。さらに「工場優先地区だから」が多いことから、地工自と同様に公共住宅を地区内に建設し、住宅地として整備していく方向については、工場の存在と競合するとの判断をしているものと思われる。つまり、地工従では、公共住宅の要求が潜在的には強いにもかかわらず、工場に勤めているという事実によってその要求が、それほど顕在化していないといえよう。さらに、「環境が悪いから」が不必要理由として弱いことは、この層の居住条件の改善を職住近接で解決しなければならないことを示している。次に、必要だとする人の立地についての意見では、「この地区の大きな工場を移転させた跡地」が他層よりかなり少ない。これは、自分の勤め先の工場が移転させられることへの不安とみられる。そして、工場の跡地が無理であることから、公共住宅の立地を木造アパート、文化住宅の建て替え（49%）に求めながらも、さらに「地区周辺の適当なところ」や「郊外の環境のよいところ」にその場所を求めているといえる。それは必ずしも自分の居住地として考えておらず、例えば、「郊外の環境のよいところ」とした人の居住状態が、居住密度で1.5人/室以上の割合が31分の12と、この層の平均とあまり変わらず、持家層も31人中9人いることから、自分自身のこととともに、地区外通勤層の移転を考えているものと思われる。

地商従では、必要だとする人が73%と多い。立地場所としてとくに目立つ意見はない。地区外での立

地を望む人がやや多いようである。必要でないとする人の理由をみると、「公共住宅の方が家賃が高くなるから」が7分の4と多い。この層の居住条件の悪さを考えると、高家賃化傾向にある公共住宅への厳しい批判として受けとめねばならないといえる。また「持家の方がよい」がゼロであることから、それだけ住宅事情の悪いことが知られるし、「工場優先地区だから」という理由が多くて、「環境が悪いから」がゼロであることから、都市計画上、工業地域とされてきたことが、意識にもつよく影響していることがわかる。地商従は、まちづくり運動への参加意欲でもそうであったように、期待はひろがっているとはいえ、具体的な参加の条件がない層であり、この層が主体的にまちづくりに参加していくためには、何らかの働きかけが必要であろう。

外通勤層では、必要だとする人が73%と多い。立地場所については、地区内とする人が地区外に求める人の2倍近くいることから、外通勤層は、この地区の住宅地として立地条件を高く評価し、地区外への移転には消極的だといえる。不必要だとする人の理由をみると、外工従、外商従ともに「環境が悪いから」がかなり多い。この層がこの地区を居住地としてだけ利用していることから、地区の環境に対してより厳しい評価をするのであろう。公共住宅を建設する際には、公害などの環境対策を同時的に実施し、解決しなければならないとする意見であるといえよう。また、「持家の方がよいから」が40%近いが、先にみたようにこれは主として持家層の理由であって、借家層では、「環境が悪いから」が主な理由となっており、この層の借家層には、居住状態の改善としては、地区外への移転を志向している人も少なからずいるものと思われる。つまり、外通勤層は、この地区の住宅地としての立地条件を高く評価して、公共住宅の地区内建設を求める人と、この地区の環境の悪さから、地区外移転を望んでいる人に分かれているといえる。

(4) 住民負担

最後に、事業化に際して問題となる住民負担の考え方についての意見の分析をおこなう。

① 全体的傾向

「賛成」、「反対」、「どちらともいえない」が、それぞれ17%、63%、19%、である。「反対」が多数をしめているとはいえ、「賛成」と「どちらともいえない」とする人が3分の1以上存在する（表14-29）。住民負担と深い関係にあると思われる世帯収入との関係をみると、面白いことに世帯収入100万円未満と350万円以上で、「反対」が少ないという結果が出ている（表は省く）。この理由をさぐるため収入と来住時期とのクロスをみると、より古い時期に来た人に、このような世帯収入100万円未満の人と、350万円以上の人の比率が高いという結果が出ている。つまり、彼らはかなり古くからこの土地に住んでいるため、その愛着から、まちづくりに対して住民が負担することについては、やむをえないという判断をしているのであろうと思われる。

「賛成」とする理由では、「自分のくらしている地区のことだから」が73%でもっとも多く、地区でくらしをたててゆくうえではある程度の負担はやむをえないとする考えであろう。「少しぐらい負担した方が住民も積極的になるから」も38%とかなり高く、まちづくりへの住民自身の主体的な参加を促す一つの方法として評価している。一方、「住民に大きな利益があるから」が14%と低くなっているのは、現段階では、まちづくりの具体的な内容について、住民にあまり知られていないためとおもわれる（表14-30）。

「反対」とする理由は、「負担できるだけの余裕がないから」、「市や府が負担するのが当然だから」とともに59%と多くなっている。「負担できる余裕がない」とするのは、現在の住民の負担能力からみて当然の反応ではあるが、先に見たように収入が極めて低い人でかえって反対が減ることから、この理由についてはかなりはばがあることがいえる。また「市や府が負担するのが当然だから」が多いことは最近まで行政がこの地区を放置してきたことおよび豊中市北部との格差意識とから、この地区の生活環境改善

の責任を行政に求めているといえよう（表14-31）。

表14-29 住民階層別住民負担の賛否

階層 賛否	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
賛成だ		1 (2.7)	3 (3.5)	3 (2.6)	3 (4.8)	8 (2.9)	10 (3.3)	1 (2.6)	2 (9.1)	31 (3.3)
まあまあ賛成だ	1 (16.7)	1 (2.7)	17 (19.8)	17 (14.8)	13 (20.6)	35 (12.5)	39 (12.7)	5 (12.8)	2 (9.1)	130 (13.6)
反対だ	4 (66.7)	26 (70.3)	51 (59.3)	64 (55.7)	37 (58.7)	191 (68.5)	202 (66.0)	21 (53.8)	7 (31.8)	603 (63.8)
どちらともいえない	1 (16.7)	9 (24.3)	14 (16.3)	30 (26.1)	10 (15.9)	42 (15.1)	54 (17.6)	12 (30.8)	8 (36.4)	180 (18.9)
不明			1 (1.2)	1 (0.9)		3 (1.1)	1 (0.3)		3 (13.6)	9 (0.9)
合計	6 (100.0)	37 (100.0)	86 (100.0)	115 (100.0)	63 (100.0)	279 (100.0)	306 (100.0)	39 (100.0)	22 (100.0)	953 (100.0)

表14-30 住民階層別住民負担賛成理由（M・A）

階層 理由	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
住民に大きな利益があるから			1 (4.8)	1 (4.8)	4 (25.0)	7 (13.5)	10 (19.2)	1 (14.3)		24 (13.5)
負担した方が積極的になる	1 (100.0)		10 (47.6)	8 (38.1)	6 (37.5)	15 (28.8)	23 (44.2)	1 (14.3)	3 (60.0)	67 (37.6)
自分のくらししている地区のことだから	1 (100.0)	3 (100.0)	16 (76.2)	15 (71.4)	11 (68.7)	41 (78.8)	34 (65.4)	6 (85.7)	3 (60.0)	130 (73.0)
その他						1 (1.9)	1 (1.9)			2 (1.1)
不明				1 (4.8)		2 (3.8)			1 (20.0)	4 (2.2)
合計	1 (100.0)	3 (100.0)	21 (100.0)	21 (100.0)	16 (100.0)	52 (100.0)	52 (100.0)	7 (100.0)	5 (100.0)	178 (100.0)

表14-31 住民階層別住民負担反対理由（M・A）

階層 理由	地家主	地工自	地商自	地工従	地商従	外工従	外商従	その他	不明	計
負担できるだけの余裕がない	2 (50.0)	15 (57.7)	29 (54.7)	48 (69.6)	25 (67.6)	105 (55.6)	121 (59.6)	11 (55.0)	5 (62.5)	361 (59.3)
長く住むつもり	1 (25.0)	1 (3.8)	4 (7.5)	6 (8.7)	7 (18.9)	24 (12.7)	27 (13.3)	4 (20.0)	1 (12.5)	75 (12.3)
市や府が負担するのが当然	3 (75.0)	16 (61.5)	33 (62.3)	3 (62.3)	16 (43.2)	117 (61.9)	117 (57.6)	11 (55.0)	4 (50.0)	360 (59.1)
その他			3 (5.7)			2 (1.1)	6 (3.0)	1 (5.0)		12 (2.0)
不明		1 (3.8)				1 (0.5)	2 (1.0)		1 (12.5)	5 (0.8)
合計	4 (100.0)	26 (100.0)	53 (100.0)	69 (100.0)	37 (100.0)	189 (100.0)	203 (100.0)	20 (100.0)	8 (100.0)	609 (100.0)

② 住民階層による分析

まず地主層では、6人のうち4人が反対である。その理由をみると、「市や府が負担すべき」が3人で最も多い。この層の経営難から、まちづくりに際しては行政の援助に多くを期待しているといえる。

地工自では、反対とする人が70%と多い。もともと地工自は、まちづくりに対して期待をもっているが、過去の住民運動に対してもやや否定的であったことや零細経営が大半であることが影響していると思われる。賛成理由の「住民に大きな利益があるから」がゼロであることから、現段階のまちづくりが地工自にとって有利であるとは考えられていないようである。また、「負担した方が住民も積極的になるから」がゼロであるのも特徴的で、住民の望む方向と地工自の望む方向とが一致していないとする意見が反映していると思われる。

地商自では、賛成とする人が24%とやや多い。その理由をみると、「負担した方が住民も積極的になるから」が最高であり、今までの住民運動で主導的な立場にあることによる住民運動への批判が、反映しているといえる。「住民に大きな利益があるから」は少なく、まちづくりに対してさほどの成果は期待していないようである。これは、まちづくりが地商自の自立的な要求にねざしたまちづくりがこんごもめられていることを示している。また、反対理由の「負担できる余裕がない」は、やや少ない。

地工従では、反対が少ないのであるが、その分だけ「どちらともいえない」にまわっている。賛成理由の「住民に大きな利益があるから」が少ないのが特徴で、地工従の生活上生起する諸要求が十分反映されていないとする判断が働いているのであらうと思われる。また、反対理由で「負担できる余裕がない」が多く、地商従とともに生活条件の悪さを反映している。

地商従では、賛成とする意見が26%と多い。その理由をみると、「住民に大きな利益があるから」が他層にくらべて多く、この層がまちづくりに対して高い期待をもっていることから、多少の負担はやむを得ないとしているのであらう。また、まちづくり運動への不参加理由で「長く住むつもりがない」がこの層で多かったのと同じく、ここでも他層にくらべると高い比率を示している。しかし、不参加理由の場合ほど顕著ではない。

外通勤層では、反対とする意見がやや多い。外工従と外商従とでは、賛成理由の分布にばらつきがみられるが、その理由は判然としない。

3. 工場自営者の地区整備計画への反応と要求

ここでは、庄内南部地区整備計画作成過程で、①工場経営者が計画をどのような方法によって知っているか、

②その過程を通じて計画に対してどのような要求を形成しているかの2点についてしらべた。

(1) まちづくり計画の知名程度と知った方法

まちづくり計画を知っている人は全体で84%である。ちなみに74年12月に実施した「庄内南部地区におけるまちづくりについてのアンケート」（昭和50年度日本建築学会近畿支部発表）（以下「前回調査」という）では、全体で73%である。「前回調査」における地元工場自営者でみると、87%で、今回よりややたかい。今回の調査の対象には地区外居住者も含まれていることを考えると、ほぼ同程度の率であるといえる。なお、小零細な経営によってなり立っている工場のいわゆる「新陳代謝」がはげしいことからみれば、ほとんど大半の工場経営者が計画に何らかのかたちでつよい関心を示すともいえる。

型別にみると、いずれの型も5割をこしており、賃労働、くいつぶし、単純更新、拡大更新の順にたかくなっている。賃労働がもっとも低くなっているのは、それだけ変動もはげしく、地区への新規流入が少なくないこと、経営上の困難が大きく、まちづくりで解決されるべき問題をより多くかかえているが、意識としてはまちづくりに結びつけられない層が存在していることを示している。維持型が他の型にくらべてややたかく93%とほとんどの経営者が知っている事実は、地域内での営業が、経営をやつと維持させていることを背景に、計画の内容にかかわつては変動しうる状態であることを反映し

て、関心がよりつよくあらわれていることを示すと考えられる（図14-1）。

次に、まちづくり計画を知った方法をきくと、全体では豊中市広報が76%、まちづくりニュースが25%である。「前回調査」の結果では、全体でみて豊中市広報が68%、まちづくりニュースが29%である。地元工場自営者でみると、それぞれ75%、38%で、これらの結果は広報で知るのがやはり多いことを示している。まちづくりニュースが38%から25%に低下している事実は、工場経営者がまちづくりへの関心をたかめている反面、計画の内容が十分伝達されず、住民内部での論議がすすんでいないことを示す。事実、「町内のあつまりで」知ったとするのが16%で、「前回調査」の地元工場自営でみたときの率とほとんど変っていない結果となっている。なお、「同業者のあつまりや取引先からきいた」とするのが6%で少ないが、前回の3%にくらべてやや増加している。まちづくり計画作成の経過が同業者などの結びつきをややつよめてゆく方向に作用していることを示すものであろう（図14-2）。

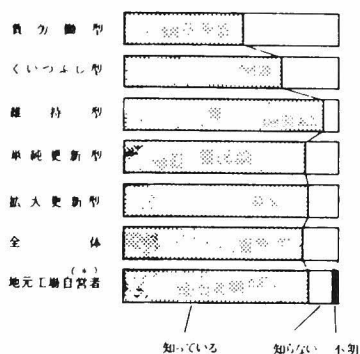


図14-1 型別まちづくり計画知名度

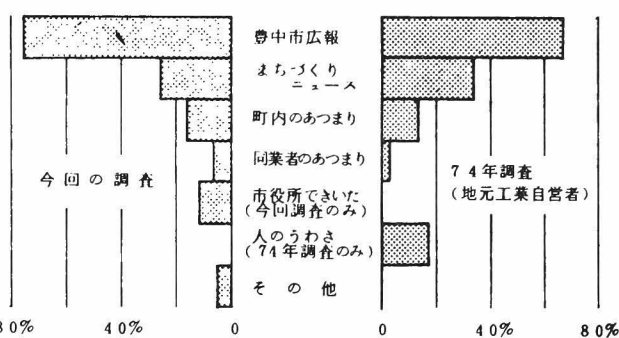


図14-2 まちづくり計画知名方法

(※)74年調査による。以下同様

型別にみると、豊中市広報で知ったのがとくに多いのは賃労働、くいつぶしの型で、まちづくりニュースがややたかい率を示しているのが維持と単純更新の型である。なお、単純更新と拡大更新では市役所できいて知ったのも多い。拡大更新型ではまちづくりニュースがもつとも低くなっているのは、経営者には地区外居住者が少なくないこと、商工会議所や市からも情報提供があることなどによると考えられる。「同業者のあつまりや取引先で」知ったのが多いのは、拡大更新型で9%をしめているが、このことは、地区内工場の中大規模の層を中心として商工会議所などでの一定の対応がみられることを示すものであろう。

(2) 地区整備計画についての要求

工場の経営からみて、地区整備計画についての要求がどうあらわれるかは、工場立地にかかわって生じた住民運動や行政の対応の経過からみて重要である。そこでここでは、工場経営の改善と生活環境改善の優先度を質問し、分析した。

① 工場経営と生活環境改善の優先度

まず全体でみると、「生活環境と工場経営を結びつけて解決する」が8割強でもつとも多い。「工場経営を優先する」、「生活環境を優先する」がそれぞれ7%、6%でかなりひくく出ている。「工場経営を優先する」とするのは、近年の不況もあってかなりたかくでることが予想されたが、結果はやはり両者を結びつけての解決を求める方向になっていることを示している。質問方法がことなので単純に比較はできないが、「前回調査」では、地元工場自営者でみて、「工場優先」、「住宅優先」、「両立させる」がそれぞれ22%、19%、43%となっている。この2つの結果

を比較すると、工場優先や生活環境優先（「前回調査」では「住宅優先」）とするのが大きく減少し、生活環境と工場経営を結びつけて解決する（「前回調査」では「両立させる」）とするのが大幅に増加していることがわかる。このことは、①住宅などの生活環境の改善要求が、地区の貧困な状態を反映してつよいが、②同時により零細な工場が立地できうる現実の条件がこのような荒廃・貧困地域にもとめられていることから、両者の同時的な解決が求められていること、③さらに、豊中市のいままでの都市計画行政上、工業集中地区とされてきたことが地区内のより規模の大きい工場が操業しつづける重要な背景とされてきたが、近年の住民の運動が示すような生活環境改善の要求がとうてい無視しえない行政需要として発展している現実から、従来、市の行政に対して重要な影響を与えつづけてきた大規模工場の姿勢が変化しつつあることを示すといえる。

型別にみると、いずれも「結びつけて解決する」が多く、7～9割をしめている。賃労働やくいつぶしの型がその中でもややたかい率をしめている。拡大更新型もたかくなっているのは、おもに上で示した③の理由によるものである。このことは、高度成長の時期において工業が対応してきた傾向とはいちじるしくことなるもので、南部地区計画が内容的により発展させられうる条件が形成されつつあることを示している。なお、「生活環境優先」とするのは、くいつぶし型にやや多く、「工場経営優先」は維持と拡大更新の型にやや多い（図14-3）。

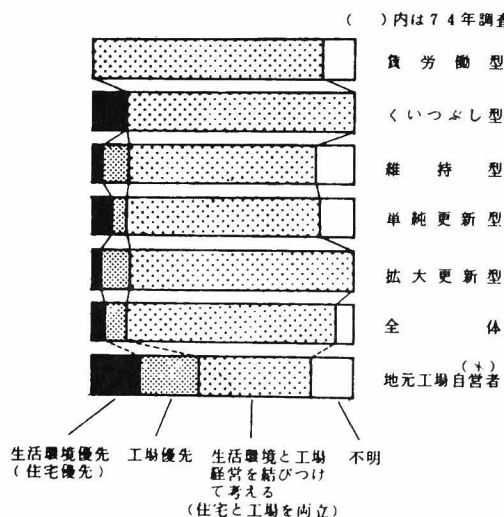


図14-3 型別工場・生活環境優先度

型別にみると、いずれも「工場の経営が安定しなければ生活環境もよくなる」とするものが多く、4～6割をしめている。その中でくいつぶしや単純更新、拡大更新の型がやや多い。拡大更新型が多いのは地区内住民の要求を考慮しての対応の変化を示すものであろう。これに対してくいつぶしや単純更新の型では住宅などの生活環境の主体的な改善力量を考えての対応と考える。地区の住民と工場とはパートや従業員でつながりがある」と「生活環境をよくするだけだと工場が迷惑することがある」が多いのは単純更新や拡大更新の型で、これらの工場が地区内の労働力に依存していることや敷地の状態や交通の便などの立地条件のよさから、このような経営環境が変化してゆくことに対しては少なからぬ抵抗があることを示している（表14-32）。

③ 工場経営優先の理由

全体でみると、「工場優先地区だから」が83%、「仕事の先きゆきが不安だから」が17%である。「工場優先地区だから」が多いのは、依然として従来の立地政策の影響が根づよく残存していることを示

表14-32 型別生活環境・工場経営を結びつける理由(M・A)(下段%)

型別理由	賃労働	くいつぶし	維持	単純更新	拡大更新	その他	計
生活環境・商業行政が おこなわれている	2 (28.6)	2 (15.4)	4 (19.0)	9 (25.7)	4 (26.4)	—	31 (23.5)
工場が安定し なければ環境 もよくなる	3 (42.9)	8 (61.5)	10 (47.6)	21 (60.0)	30 (56.6)	3	75 (56.8)
パート従業員 のつながり	3 (42.9)	3 (23.1)	7 (33.3)	16 (45.7)	27 (50.9)	1	57 (43.2)
工場が迷惑す る	2 (28.6)	3 (23.1)	3 (14.3)	12 (34.3)	24 (45.3)	1	45 (34.1)
そ の 他	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	1 (1.9)	—	1 (0.8)
計	7 (100.0)	13 (100.0)	21 (100.0)	35 (100.0)	53 (100.0)	8	132 (100.0)

す。「仕事の先ゆきが不安だから」が少なくないのは、やはり不況の影響であろう。

型別にみると、「工場優先地区だから」とするのが、維持、単純更新、拡大更新の型に多く、賃労働やくいつぶしの型では零となっているのは、これらの層は経営や生活の現状を反映して両者を結びつけて解決する方向を志向していることを示すものであろう。

④ 生活環境優先の理由

全体では、「自分のくらしているところだから」と「公害や過密がひどすぎるから」が多い。ついで「市の生活環境行政のたちおくれがひどすぎるから」とするが多く、行政への批判としてあらわれている点が注目される。

⑤ 用途地域問題についての要求

庄内南部地区は、地区の3方を工場にかこまれ、

そのかこまれた地区に過密な住工混合の居住地区が形成されている。用途地域でいえば、3方の周辺地区は工業地域、その内部が準工業地域で、それぞれ面積で約50ヘクタールである。この指定(1972年)にあたっては、大規模な住民の運動が生じ、こんにちなお工場経営者やその関係者と住民との間に対立があるのが現状である。そこでここでは、工場経営者の立場からみた用途指定に対する要求をきき分析した。

まず、現行用途地域を変更する必要があるかどうかをたずねると、全体では56%が「いまのままでよい」とこたえている。「かえる必要がある」とするのは26%で全体の4分の1をしめている。このことは72年における用途指定問題がいまなお尾をひいて、必ずしも決着がついていないことを示している。型別にみると、いずれも「いまのままでよい」が多いが、賃労働、維持、単純更新の型にはとくに多いのが目立つ。くいつぶし型では「かえる必要がある」がやや多くなっている。

つぎに、用途地域指定を変更する必要があるとするのに対して、指定変更の方向をたずねると、全体としては「準工業地域を工業地域にする」が71%でもっとも多い。このことは、「かえる必要がある」とする経営者の大半がやはり現地で操業を維持してゆくことを望んでいることを示すものであろう。この傾向を型別にみると、賃労働では2例のうち1例が工業地域を、他の1例が住居地域を望んでいる。くいつぶし、維持、単純更新、拡大更新のいずれの型も工業地域を指向しており、とくに維持型では100%が工業地域指向である。拡大更新型をのぞくこれら3つの型は、いずれも7~8割が準工業地域内に立地しており、72年の指定の際生じた運動の経過もあって、このような対応が出てきたのであろう。

第5節 居住者の地区整備計画への反応

南部地区に対する市の見解「庄内南部地区整備計画について」(1975年9月)で、再開協議会が大筋において合意を形成した。その後、「庄内みなみまちづくりニュース」(№5、1976年5月)を通じて全世帯に計画案を配布することとなり、この配布にあたって説明会などをおこなって住民の意見をきく段階に入った。

意見聴取は、協議会のそれぞれの委員や市当局などに直接寄せられたものもあるが、協議会として公式におこなったものは次の3つである。第1は、「庄内みなみまちづくりニュース」(№5)の計画案の説明会である。おこなった期間は6月2~5

日の4日間で、地区を4つのブロックに分割して説明会をひらいた。第2は、「庄内南公民館公開講座」を通じての説明会である。期間は、6月10～7月8日までで週一回で5回ひらかれた。第3は、「ニュース」におりこんだ意見用紙による意見聴取である。全部で21人から意見がよせられている。なお、市が直接うけつけたものは8件で、この分は第3の意見徴取方法にのせて分析することにする。

1. 計画案の説明会

説明会はいずれも夜(7時30分以降)にひらかれた。説明会の主催は協議会で、作業グループより計画案を説明する方法をとった。のべ参加人数は195名で、1回平均約50人である。参加者の内容は、男がのべ137人で多数をしめているが、ブロックによって若干の差がある。参加者の対象についてはブロックによって範囲の差があると思われるが、町内会・自治会の役員が代表して参加することとされていた。説明会全体を通して出された意見は大別して①計画案の性格・住民参加に関するもの、②計画の内容に関するものの2つである。以下に、それぞれについて出されている意見をまとめる。

(1) 計画案の性格・住民参加について

出された意見には、まず「今になって『ころがし』だ、再開発だとは何だ。善良な市民を釜ヶ崎の集団のように言うな」、「過密の庄内は豊中市の責任」、「用地を買えるメドもないのに計画といっても絵にかいたモチだ」などがある。これらの意見は、庄内地域が形成されてきた歴史的な経過が反映されており、生活環境面での市北部地域とのいちじるしい格差があることを反映したものであるといえる。また、計画作成において、協議会をこえた幅広い住民の参加が必ずしも十分でなかったことが「絵にかいたモチ」とする意見に反映しているといえよう。「計画はよいがわれわれのことを考えているのか」といった意見があるのもこうした理由によるものであると思われる。

他方、「計画に対するわれわれ住民の今後のあり方はどうすればよいのか」といった、計画作成過程だけでなく、さらにこの計画についての住民討議のしかた、あるいは事業段階における住民のかかわり方について、その方向を求める意見もあつて、計画案がかなりの程度住民にうけとめられていることがうかがわれる。

(2) 計画の内容に関して

計画の内容について、つよい関心が示されたのはやはり住民の地区外移転が発生するのかどうかである。「地区外移転を考えているのか」、「借地人等居住者対策をどう考えているのか」などの意見は、そのことを示している。また、「公営住宅をどの程度建設するのか」などは、この計画が地区の住宅事情の改善にどの程度つながるのかを求めている意見といえよう。

「公園が1人あたりどの程度になるのか」、「駐車場対策をどう考えているか」、「工場集約地は庄内の玄関でもあり、他の計画を考えてはどうか」などは、いずれも計画案の詳細にわたる質問であり、また計画全体にわたってひろい範囲の関心をあつめていることを示すものである。

他方、この計画案で既定都市計画街路をどのようにあつかうのかは重要なポイントのひとつである。この案では一部は計画に積極的に位置づけ実現をはかっていくこととしているが、住民もこの件についてつよい関心を寄せている。「積 蕨江線の実施時期はいつか」といった意見はこのことを示している。

(3) ま と め

計画についての住民の反応は、おおむね計画案を積極的にうけとめるというものであつた。しかしブロックによっては協議会メンバーと地元住民とのフィードバックが必ずしも十分でなく、計画の性格が理解されていないことからくる反発も出ている。「計画は、市が出てきて説明するべきだ」とする意見は、このような背景があつてのものであると理解される。協議会委員の中には、「説明会では混乱するかも知れない」といった意見をのべる人もいたが、ほぼ3年にわたる協議会の活動がしっかりと根をおろしてきていることも

あって、全体とみれば住民のつよい信頼がよせられているといえよう。したがって計画案もそれなりに歓迎されるという結果となっている。

2. 庄内南部公民分館公開講座

庄内南部地区における公民館活動は、青少年のスポーツ、文化活動、婦人の趣味の会の活動などで中心的な存在となっているものである。協議会委員の少なからぬ部分は、同時にこれらの活動の中心的存在を担っている。

公開講座は、連続して5週間ひらかれた。南部地区計画案の説明を次のように5回にわけておこなった。講師はいずれも作業グループのメンバーが担当した。()内は参加者数。

第1回	今までの経過と全体計画のあらましについて	(33名)
第2回	緑道・道路と広場の計画について	(36名)
第3回	住宅の改善計画と工住混合問題について	(53名)
第4回	庄内まちづくりにおける住民参加のすすめ方	(24名)
第5回	事業のすすめ方と実現化にむけて	(45名)

参加者数はのべ191人で1回平均38人である。出された住民の意見を以下整理する。

(1) 計画の性格、住民参加について

まず、特徴としてあげられるのは、事業化の具体性を求める意見がつよく出ていることである。「われわれが知りたいのはいつどこがどうなるかということである。再開発は必要だがみんなの生活がかかっているのでよく考えてもらいたい」、「日常生活が心配なことをよく理解してもらい、事業の実施時期を明らかにしてもらいたい」、「20年間必死で生活をしてきた。今さら再開発でこまる人がないようにしてもらいたい」、あるいは「住民が協議会や作業グループと組んで行政にどんどん話しをしていけば事業がすすむのか」といった意見が全体を通じてつよく出されている。事業化の方向や、事業の優先順位に関心がよせられていると同時に、事業が住民の追い出しにつながるといった一般的傾向に対してはつよい危惧を示している。

住民参加については、「ニュースの通り事業がすすむと思っている住民が多いので町内会でも十分話しあうようにしていくべきである」といった、住民組織のすみずみまで説明会をひろげてゆくよう求める意見が出された。

(2) 計画の内容に関して

内容について出されている意見の傾向では、住民の土地・建物の権利関係や営業などの既得権にかかわったものが多数をしめていることが特徴としてあげられる。立退補償や代替幹旋についての意見、あるいは、商店などの営業補償がどうなっているのかといった意見は、このような傾向のつよいことを示す。他方、計画案で改善方向が絵として示されていない部分について、たとえば袋小路の解消(幅員4m以下で色ぬりされていない)はどうなるのかといった、計画全体の目標にかかわる意見も出されており、住民の反応がまったく個人的な立場に立ったものばかりではないということがわかる。

また、島江市営住宅のたてかえにともなう周辺の用地買収が進行していたこともあって、事業化では住民がどう対応すればよいのかという、個別の事業化に際しての住民の対応を求める意見も出され、事業実施時期の明示とそれにともなう事業の進行のしかたが重要なポイントとなってきたことがわかる。

(3) ま と め

この講座における住民の反応のもっとも大きい特徴は、事業化の方向について多数の意見が出されていることである。計画がいわゆる絵にかいたモチとなるのではなく、事業化に向けて共通の関心がいつそうたかまっていることを示すものである。いまひとつの特徴は、計画図のプレゼンテーションにかかわる意見が出されている。いわゆる色ぬりのないところは計画はないのかといった意見が示すように、地区全体を計画の範

困としている場合は、それなりの明確な表示をしておくことが不可欠といえよう。
表は、各回ごとの質疑のあらましを示すものである。

表14-33 庄内南公民分館公開講座 (「庄内再開発」の概要
(市資料より 1976年))

日 時	テーマ (講師)	出席者数	出 され た 意 見 の 概 要
6月10日	第1回 今までの経過と全体計画のあらましについて (高 田 昇)	33名	①菰江公園横の歩道整備は公園側より住宅側を優先すべきだ。 ②大黒町3丁目の行きつまり道路の解消をすべきだ。 ③計画図の白色のところは何の対策もないのか。 ④南小学校前の一方通行は商売人にとって不便だ。計画はよく考えてくれ。 ⑤道路の幅員拡張の際、どちら側を拡張するかで商店の利害がかわるので、計画では営業補償を十分考えてくれ。 ⑥改良住宅のところの立ち退きは一方的ときいているが、その他のところはどのように進められるのか。 ⑦立ち退き補償は十分考えてもらえるのか。
6月17日	第2回 緑道・道路と広場の計画について (広 沢 真佐子)	36名	①大黒町3丁目(通称大黒銀座)の商店街が緑道計画となっているが、商売人の車が入れないと不便である。特定車ののり入れを考えてもらいたい。 ②広場などで立ちのきをせまられるときでも代替地借地のあつせんをしてもらえるのか。 ③われわれが知りたいのはいつどこがどうなるかということである。再開発は必要だがみんなの生活がかかっているのでよく考えてもらいたい。 ④日常生活が心配なことをよく理解してもらい、事業の実施時期を明らかにしてもらいたい。 ⑤市も出席して地区計画の概要を説明すべきだ。
6月24日	第3回 住宅の改善計画と住工混合問題について (片 方 信 也)	53名	①大黒町3丁目あたりの袋小路はどうするのか。協議会とは別にはなしをしているが、こういう問題は緊急でもあり早くとりあげてほしい。 ②住宅建て替え必要地区内住宅は築後何年ぐらいと考えているのか。 ③このような迷路ができあがったのは行政の責任だ。やるならゴパン目のようにすることはできないか。 ④ここにきて20年間必死で生活をしてきた。今さら再開発で生活に困る人がないようにしてほしい。 ⑤何故自分の家が建て替地区に入っているのか。前に道路ができるなら環境もよくなるし、その必要はないではないか。しかも持家ばかりである。

日 時	テーマ（講師）	出席者数	出 され た 意 見 の 概 要
7 月 1 日	第 4 回 庄内まちづくりにおける住民参加のすすめ方 （高 田 昇）	2 4 名	①事業をどこから進めるのか、明らかにすべきだ。 ②住民が協議会や作業グループとくんで行政にどんどん話しをすれば事業がすすむのか。 ③色ぬりされていない4m以下の道路や行きづまり道路などの問題はどうか。 ④持家住宅層の対策はどうか。 ⑤特集ニュースの通り事業が進むものと思っている住民が多いので町内会でも十分話し合うようにしてほしい。
7 月 8 日	第 5 回 事業のすすめ方と実現化に向けて （片 方 信 也）	4 5 名	な し

3. 意見用紙による聴取

ニュースにおりこんだ意見用紙で寄せられた意見数は、21件である。しかもすべてが大黒町関係である。これは協議会委員のひとりが地元自治会で意識的にあつめたからである。他の委員は、出てきた意見に個別に対応しているようで、用紙に記入されて集約されるということになっていない。したがって、ここでの分析は、ごく限られた意見についてのみということになるが、地区全体の住民の傾向を知るてがかりのひとつとはなりえよう。なお、委員を介せず直接市当局に寄せられたのが6件ある。考察するにあたっては、上記21件とあわせてとりあつかうこととする。

出されている意見は、まず①計画案全体についてかなり多くの意見が出ている。計画の内容については、②営業問題、③住宅建て替え必要地区について、④緑道、道路、公園について、⑤その他の生活環境問題についてなど詳細にかつ広範囲にわたった意見が出されている。以下にその特徴をみることとする（表14-34）。

(1) 計画案全体について

計画案全体に対しては、おおむね歓迎する意見が出ている。約3年間にわたる協議会の活動がそれなりに住民に支持されていたことを示すものであろう。計画の実現性については、いわゆる「絵にかいたモチ」といった批判がなく、計画案に沿って事業がすすむようにというのが住民の共通の期待となってひろがっているといえよう。他方、町会単位での説明会を必要とする意見や工場関係者への説明をといった意見もあり、こんご階層別、町内会ごとといったよりきめのこまかい意見聴取の機会が必要となっている。

(2) 営業問題について

地区内で小売業や工業を自営している人達は、計画のなりゆきが営業にどう影響するかが共通の関心事となっている。一方的な立ちのき要求に対してはつよい反発を示すのは、いわば当然のことといえる。大半が零細な経営によって成り立っていることを考えると、計画においても単に追い出さないという消極策にとどまることなく、営業条件の改善といった積極策が不可欠となっていることを示している。

(3) 住宅建て替え必要地区について

住宅建て替え必要地区については、もっともつよい関心はいつ事業がはじまるかということである。たてかえや増築、あるいは水洗化といった改善のための投資がムダとならないようにと望む声がつよいといえる。この建て替え必要地区の事業が日程に昇りうるかどうかは、国や府の補助などの政策に負うところが多いと

はいえ、住民の共通の願いでもある。

(4) 緑道、道路、公園について

過密居住地の現状を反映して、計画案の目標はやや消極的すぎるとの意見が出ている。また、都市計画街路については、長期に放置しておくのでなく計画案にも積極的に位置づけて実現をはかっていくべきだとしている。

(5) その他の生活環境について

何といってもつよい要求は下水道の整備、便所の水洗化である。以前湿地であったこともあって地区の排水問題は長年にわたる課題でもあり、今日でもなお、浸水に悩む住民が少なくないのが現状である。なお、その他の意見として重要なのは、計画のプレゼンテーションにかかわる問題である。ひとつひとつの区画や線のもつ意味が重要であるだけにより拡大した詳細な計画図面が、こんご必要となることを示しているといえよう。

(6) ま と め

まちづくりニュースは全戸に配布されている。それにしては出てきた意見用紙は少なすぎたといえよう。出てきたのがいふなれば例外的であった。これは委員のひとりの努力によっているが、多数は委員個人個人と個別に意見の交換がなされているようである。

意見用紙が少なかったとはいえ、出てきた意見は、計画案をおおむね歓迎したものである。全体として計画案に沿って事業化がはかられていることを共通の要求としてもつているといえよう。地区の計画が住民のつよい要求と結びついたものであり、かつ事業化について一定の方向を行政も示しているものであるならば、これこそ計画のめざすべき内容といえるものであろう。こうして地区全体の計画が支持をえていくことは、やがてはこの計画に沿った住民の地域管理の方向が確認されてくることをも意味する。

表 14-34 意見用紙に記入された質問・意見のまとめ

(1976年6月)

		質 問 ・ 意 見 の 内 容
計画案全体について		①この計画を発表した以上は、委員だけの協議におわらず、当該住民との意見交換を町会単位で早急に催してほしい。②ニュースをみてはじめて具体的なまちづくりの計画を知った。とてもよい計画だと思うので一日も早く安心して生活できる住みよい町になるよう望む。③ゆとりのある安心な町づくりは大変けつこうな計画なので実現してほしい。④府下で1,2位といわれる過密地区の再開発という発想からみて計画案は生ぬるいと思う。庄内南部地区再開発の原点にたちもどって抜本的で強力な計画の遂行を切望する。⑤行政が縦割でバラバラといわれるムダをなくし、事業が成功裏に完了することを願う。⑥工場対象に計画案の説明を願いたい。⑦計画遂行にあたっては話し合いのもとに趣旨を曲げずに押し進めてもらいたい。
計画案の内容について	営 業 問 題	①貸店舗で洋装店を営んでいるが、やつと客もついたところで、いまこの場所をはなれることはできない。できれば現在地をはなれることなく今までどおり商売ができるようにしてもらいたい。②中小工場対策についてもつと知りたい。③アパートをもっているが先行買収してくれるのか。
	住宅建て替え必要地区	①住宅建て替え必要地区に入っているがいつ頃事業にかかるのか。②移転する場合、補償はやってもらえるのか。③個人ですぐにたてかえる必要があるのか。④家も古くなつてき

質 問 ・ 意 見 の 内 容	
計 画 案 の 内 容 に つ い て	<p>住宅建て替え必要地区 たので早急にたてかえたいと考えているが、近所の人のうわさでは立ちのきになって高層ビルがたつとの話したがどうか。④2階を増築したいがどうか。⑤自分の住居が今後どうなることやら不安だ。</p> <p>緑道、道路、公園 ①計画の第1にあげている緑道および道路、公園など、案ではうたっているが、ドブをうめて小さな道になるか既存の小さな空地进行を小公園に改道する程度の計画案実施にうつてならない。もっと大局的見地からみて菰江公園計画程度の規模のものを少くともあと3ヶ所は思い切って新設するくらいの度胸がいる。②都市計画街路建設計画を明確にして10年計画の一環として実行してほしい。③道路などに色づけされているのを見て、今まで何も知らずただ驚いている。④広い道路ができて自動車置き場にならぬように。⑤区画整理にかかるのか。</p> <p>その他の生活環境 ①下水の排水管が細くて雨がふるとつまって道路が水浸しとなって困っている。近くの水洗用の太い管に流れるようにしてほしい。②1日も早く水洗便所にしてもらいたい。③排水が悪いので下水工事を急いでほしい。④奥がたてこんでいて火災のときは危険だ。⑤人口2万人が居住する現実からみて地区に中学校がないということはどう考えても不自然だ。この際、再開発事業の中で具体的設置を希望する。</p>
そ の 他	①立ちのきに際しては十分な補償をしてもらいたい。②地図が小さいので判読しがたい。もう少し大きく詳しい図面の作成を望む。

4. 再開発協議会委員の感想

以上が計画案について協議会がおこなった意見聴取の方法であり、その結果のあらましである。さいごに77年1月および3月における協議会での委員の感想をまとめておく。その主な概要は以下のとおりである。

計画は色々苦労してつくってきたかいがあって、地元の住民にもだいたい歓迎されている。再開発に対しては地区全体としてみても協力してもらえないのではないかなと思っている。計画づくりの最初の段階でやった町内の要求づくりで出したものが、計画にもきちんととりあげられているのもあり、町内でも納得のいく計画だといっている。ただ工場の問題については協議会の態度をどうするかあまりはつきりしていないので、こんご工場の関係者の意見もきく機会をつくってゆく必要があるのではないかな。

最初は、直接自分の宅地や建物に関係がないと、関心がよせられないということもあったが、いくつかの事業がすすみ出すと、たとえ直接自分の利益とならなくとも、南部地区全体がよくなるならということで理解がえられるようになった。なかには半信半疑の人も少なくなかったが、島江住宅のたてかえや大黒町南公園などが完成すると、町がきれいになって本当によくなったといってくれる人達が多い。

事業については、小さな投資でも大きな効果がえられるのも計画にあるのだから、財政難ということならば、もっとこの辺に力を入れるべきである。日本新金属のカド切りも長年の懸案でやつと解決したものだが、地元の住民生活には非常に大きな改善であって、住民も大いによろこんでいる。また、島江住宅などの事業がおこなわれている最中の騒音や交通混雑も、地域全体のためということで辛抱してもらおうよう協力を求めたが、今では町内のみんながきれいになってよかったと感想をもらしている。

今後、事業が計画にそってどの程度進むかが住民の共通の関心であるが、まず、ころがしが本格的にできるとなれば、オートセンターの用地取得が前提である。この事業が具体化すると地区全体としてももっと効果のあるこ

とではないかと思う。また、工場跡地ができたときは、買収するなどして確保しておかないと、跡地に文化住宅や建売住宅がたてられてしまうと過密となってしまう。人口がふえるならまた校区問題が再燃するおそれもあり、市として計画にそった指導を徹底させるべきであると思う。住民の皆が計画のなりゆきに注目しているのだから、それからはずれたものが多く出てくると計画への信用もなくなるというものだ。

確保してある工場跡地の利用については、地元ともよく相談して子供たちがあそべるようにしてほしい。神崎川のところに確保した用地は、いち早く整地してグラウンドにしてあるのに、水本製作所の跡地はフェンスをめぐらしたままではないか。これでは何のために確保したのかよくわからない。

第15章 居住環境整備計画の到達点

第1節 居住環境問題の諸形態と居住環境整備の課題

大都市居住地における居住環境整備は、いま転換期を迎えているといえるであろう。つまり居住環境整備が計画においても、またそれをうらづける事業においても、都市計画の重要な一翼を担うものとしてその位置をたかめ、住民の地域生活要求にこたえていく方向をめざすか、あるいは計画や事業化で一面化が生じたり範囲の縮少がすすみ、結局は居住環境整備の可能性、実現性を低めていかざるをえないのかという2つの方向の岐路にたっている。

70年代になって居住環境整備をめぐる論議が関係する各方面で活発に展開され、一部では具体的な事業に結びついていったものもある。とはいっても議論が活発であるのに反して、それが都市計画の実際に深く根ざした道理ある発展をとげていないのは卒直にいつて事実であろう。計画の実現性のみを一面的に強調するのは、制度面からくる制約が前面に出て計画の総合性をいぢるしくそこねる結果となるし、そこで求められる事業の規模縮少にもつながる。また「コミュニティカルテ」、「基本調査」をいくらつみあげたところでそれが初期の段階で必要であるとしても実際の整備に結びつくところまで具体化されているとはいえないのが現状である。いずれの場合も過密居住や荒廃化といった貧困な居住地の現実からみて問題が多いといわざるをえない。加えるに、低成長下ではこのような傾向はいつそうつよくなっていくとみなければならないであろう。

15章では、以上のことを念頭におきつつ、①大阪府下における居住環境問題の諸形態とこれへの既往都市計画の対応について論じ、②典型地域でとりくまれている例を通じて地区住環境整備計画の方法についてのべる。さいごに③この方法が都市計画としての位置をたかめるのにうかびあがる論点について、計画の合意形成と住民参加、および事業化と計画の管理の2つの側面から言及することとする。

さて、居住地が住民の地域生活上必要な条件を満足しつつ形成され、都市計画がそこで有効な役割をはたしているのであれば、もっとも望ましい状態であるといえることができる。現実はこのとは反対に居住地の荒廃化、ブライト化がエリアとしても減少するどころかかえって拡大していく方向にある。生起する諸問題の形態と整備の課題についてまずのべることとする。

1. 問題分析の視点

居住地の問題を分析するには次のような視点がたてられうる。第1は、過密貧困地域が拡大再形成されてきた傾向とも関連して、居住地における住民の要求が多様化と高度化の方向をたどっている反面、居住地でそれが充足されがたいという要求不充足の傾向が一般化し、矛盾がいつそう深刻

化しているという視点である。多数の労働者が都市に集中し、居住している居住地では、物理的な生活環境のブライト化だけでなく、教育、医療、福祉といった面での貧困化がすすみ、あるいは地域産業構造のいちじるしい変動ともなまって営業、就業条件の低下もすすんでいるのが現状である。この傾向はこんごもいっそう深刻化の方向に進まざるをえないであろう。第2には、居住地はいうまでもなく労働者の労働力再生産の場であり（混合地域にあっては同時に就業の場でもある）、労働者への資本による圧迫の形態が多様化・複雑化するほど労働者の地域生活要求も多様化する。こうした要求が充足されず放置されるという一般的傾向がある一方、居住地における住民要求が今日多方面にわたって顕在化しているのはまさにこの理由による。第3は、こうした居住者の要求に实际的にこたえうる要求充足の手がかりを発見し、計画化の課題にのせていく視点である。このつかさねを追求していく過程でのみ、より本格的な居住環境整備の方向を展望しうるといえるであろう。

2. 居住環境問題のタイプと整備の課題

居住地で生起する問題は、土地利用・建物床の用途によって区分される住居専用地域、混合地域それぞれに共通してあらわれる場合が多い。たとえば木造アパートや文化住宅（2室木造アパート）の過密住宅地区は、住居専用地域にも存在するし混合地域を構成する要素でもある。しかも混合地域にあってはこの過密住宅地区を工業施設と区分しようという状態にあるわけでもない。また生産基盤が貧困であるという側面を重視しなければ問題解決につながらない。したがって問題の性格を表現しうる居住地の類型化が必要である。

ここでは、①過密居住・不良環境地区、②公・災害被害激化地区、③老朽・不良住宅地区、④推移地区の4つに区分し、これを問題の性格を表わすものとした。以下にそれぞれのタイプについて必要とされる整備の課題を概観する。

(1) 過密居住・不良環境地区

60年代に形成された居住地が大半で、木造アパート、文化住宅、あるいは長屋住宅が特化ないしは混在して存在する。スプロール状に形成されたために公共施設がいちじるしく不足し、火災などの潜在的危険も大きい。混合地域は、その大半がこのタイプに含まれる。ここでは工業との混在が集積構造のもとで不可避免につくり出される。公害といっても局地的なものであり、この原因は工業の生産設備水準にあり、混在は結果であって問題の原因ではない。環境面でいえば全体としてブライト化の方向にあり、この傾向はより広範囲にひろがりつつある。

こうした地区では、地区全体にわたる全面的なクリアランスによる改善は現実的でない。生活基盤の整備、防災機能の向上といった修復的な整備が重要といえる。また生産基盤の向上を同時的にすすめることが大切で、単に工業施設を追い出さないという消極策でなく、生産能力をたかめるという積極策も求められる地区である。

(2) 公・災害被害激化地区

浸水常襲地区、コンビナート背後地区、空港周辺地区、幹線道路沿道地区などがこの地区である。いずれも居住地として整備していくことが基本といえるが、なかには集団的な脱出の方策が求められるケースもある。排水施設の充実やよりきびしい公害規制対策の実施によって環境を維持する方向を追求するが、土地利用の方向を転換するかどうかは住民生活に根ざして慎重に検討することが大切であろう。

(3) 老朽・不良住宅地区

非戦災老朽零細長屋地区やいわゆるスラム地区がこのタイプに属する。この地区は過密という点では(1)のタイプと共通するが、住宅そのものがいちじるしく老朽化しとうてい居住しつづけることが困難な状況にある。従来、住宅地区改良事業の対象地区としてとりあげられており、近年では老朽公営住宅のたてかえも対象

とされるケースがある。また60年代のスプロールで形成された過密居住地区もこうした状態になりつつあり、部分的にはクリアランスが求められるところも出てきている。地区としては、やはり全面的なクリアランスアンドビルドが必要で、修復的でない短期・集中的な環境改善が不可欠といえよう。

(4) 推移地区

人口の流入や地区の産業就業構造の変動がいちじるしく、新たな土地利用の状態をつくり出しつつある地区である。市街化区域内縁辺部の住宅地開発（小規模開発が多い）がすすんでいる地区、あるいは工業運輸サービス施設が混合的に立地がみられる地区、都心近接居住地における住民の移転がすすみ、コミュニティとしても維持が困難になりつつある地区は、このタイプに属する。

また混合地域で工場跡地の高密住宅開発が集中的に発生し、人口の新規来住がおこるのもこのタイプと理解されよう。なお、縁辺部の場合は(1)のタイプを拡大することにもつながり、先行的な土地利用規制、生活基盤整備が必要とされる。生活基盤整備では公共用地の先行取得がすすむかどうか整備を前進させる大切な条件となろう。都心近接居住地の場合は、コミュニティとして再生させるかどうかは都市構造上の課題といえる。

第2節 居住環境整備の方法

大阪大都市圏において既成居住地での居住環境整備の必要性は、市街地の拡大がほぼ飽和の状態に達し新規の市街地開発の余地がないという点でも、また住民要求が多様化、高度化しているにもかかわらず要求が充足されないという矛盾が深刻化している点でもいよいよたかまってきたのが現状である。こうした事態のもとで既往の諸手段の問題点を整理し、そこから居住環境整備の方向を展望することは重要である。

1. 既往諸手段による対応

既往都市計画といえば、道路、公園緑地、下水道といった線的な整備と、区画整理や住宅団地、都市再開発などの面的な開発の2つに大別されよう。76年3月現在で府下の実績を面的開発でみると（大阪府総合計画課資料より）、市街化調整区域を含む開発許可によるもの（地区数1,408、2,940ha）をのぞけば、新住法による住宅の団地開発が2,930ha、公有水面うめたてが2,390haで多く、再開発（旧市街地改造事業、旧防災街区造成事業を含む）関係は、42.5ha（地区数で34）となっており、実績はすくない。また、公団・公営・公社による住宅団地（新住法や土地区画整理法によるものを除く）が1,780ha（地区数1,690）で、このうち住宅地区改良の実績が163ha（58地区）である。面的整備といっても新住法による新規の一団地開発をのぞけば、総合性を期待しえない単独的な事業という傾向がつよい。また都市再開発や住宅地区改良などのほかは、新規の市街地開発再事業であって既成居住地の対策とはなりえない。

このような都市計画の手段をもってしては居住環境整備をすすめるには制度そのもののもつ制約が前面に出てざるをえない。とはいえ「ころがし事業」、「居住環境整備街路事業」といった既成居住地の実態に見合った制度化のころがみの方向はやはり重視されるべき傾向といえるであろう。一方、こうしたころがみが既存補助制度の枠にとどまる単なる寄せあつめの事業であっては、前進は困難である。

2. 大阪府独自の事業

都市計画事業がこうした傾向にある一方、大阪府は居住環境整備のための独自の制度づくりに努力を払っている。それらの内容については「宅地開発」（1976年52号）に紹介されており、ここではこれをもとに要約的にとりあげる。

(1) 細街路整備助成制度

開発許可制度の施行にともなう府単独の補助事業としてスタートした。開発行為に際して道路を確保す

るために細街路を対象とし事業費補助をおこなうもので、その後対象施設の拡大が検討されたが実現していない。

(2) 重点地区プロジェクト作成補助制度

市町村の地区計画策定費を補助したもので70年から73年にかけて府下13地区854.7haに対して補助がおこなわれた。しかし事業化の手段が未整備の状況のもとで規制誘導のみでは計画の実現性をたかめるのには限界があった。

(3) 住宅環境整備計画

1住区程度のまとまりで、住宅環境整備の計画策定に対して府が市町村に補助をおこなう制度である。公営住宅のたてかえなどで部分的に事業実施されているのが現状である。

(4) 生活圏整備事業

73年から実施されたもので、市町村の計画施行により公共施設および環境整備を一括施行しようとするものである。府の事業費補助が前提であったが現時点では構想計画策定の補助にとどまっている。結果は5地区510haとなっている。

3. 居住環境整備の計画方法

住民参加によって居住環境整備をすることは、単に計画や事業への住民の協力をより得やすくするという段階にとどまるのではなく、計画、事業および地区の長期にわたる管理まで、既存の制度、慣行の体系やその運用を住民本位に組みかえていかねばならないことを意味するであろう。フィジカルプランニングはそのことの具体的な表現であり、その技術でもある。このような地区住環境整備に求められる計画方法には次の3点が必要となろう。つまり、第1は計画の総合性をたかめること、第2は計画達成のプログラムをもつこと、第3は「面」と「線」によって計画を構成することである。

(1) 計画の総合性

従来都市計画事業といえば、都市のマスタープランに沿った広域的な課題のみの一方的な追求であって、そのため居住地の住環境が混乱したり破壊につながってきた例は多い。このような個々の事業がマスタープランからみれば「総合性」をたかめるものであったとしても、地区からみれば一面的な事業効果をもたらすのみで、なかにはこうした事業ひとつで住区全体から住民が離脱せざるをえないという事態まで生起する。「コミュニティプラン」についての主張や実際的なところみは、以上のような傾向からくる反省ともうけとめられようが、実際には計画と事業が縦割のままといった融通のきかない硬直した制度が大きな障害とならざるをえない。

「コミュニティプラン」や地区住環境整備計画を追求していくためには、それなりの発想の転換が必要である。つまり、マスタープランが広域的な「総合性」を追求してきたのに対して、ここでは地区の現実から出発する計画の総合性を追求しなければならない。実際、地区で生起する問題は多様であって、それら個々の問題がかさなりあって存在しているのが現実である。たとえば住工混合地区では過密居住をはじめとする住環境問題と、中小零細企業の立地経営基盤の貧困性とはいうなれば相互前提的な関係にあり、これら両者を含めた貧困地域と理解されよう。したがって居住環境整備は企業の立地・経営条件の改善を含むものであるでなければならない。また住民の地域生活からくる要求も階層によって多様であり、あるいは同じであっても強さがちがうものもある。こうした地区の現実が計画の総合性を求めるゆえんであり、住民参加を計画段階から保障しうる前提条件でもある。

(2) 計画達成のプログラム

一般に居住地における空間の単位は、画地一街区ーブロッカー住区（少学校区）といった形態をとる。地区という場合は1ないし数住区がひとつの空間構成の単位となるのがよいといえる。こうした比較的広範囲におよぶ居住環境整備は、全体としてみると修復型事業としてまとめられる。したがって大多数の居住者は

ひきつづき地区内に居住することが前提となる。他方、過密化をいま以上にすすめるような計画は、公共事業として避けるだけでなく工場跡地などを利用した民間による高密住宅開発を規制しうる内容でなければならない。

地区住環境整備をすすめるには事業の集中期間が必要であろう。計画策定で2～3年を要することを考慮するとあわせて10年間程度の期間を設定するのが妥当といえる。事業ではこの期間を区切りとして居住環境整備がたえず少しでも前進しつづけている状態をつくり出すことが必要である。また「ころがし事業」といったような何段階かのステップが必要な事業もある。この点にプログラムをもったステージプランが求められる根拠がある。どのようなステージを設定するかは地区の現実からくる計画目標によってこととなるが、少なくとも初期の段階では即実現可能な事業をすすめる。このことは計画に対する行政と住民の相互信頼を深め、次のステップにすすむ重要なモメントともなろう。また中期の段階では地区の骨格となる事業が出てくる。防災避難緑道や公園、道路のネットワークの整備などがこの事業に属する。最終段階は、工業などの小零細企業の経営立地基盤整備、面的な住宅再開発などにより個別ないしは集団的な修復事業で総合的な事業効果をめざす段階となろう。なお、ステージプランはその都度点検され次のステージに移行する。この場合、フィジカルプランのフレキシビリティも重要であって、ある事業が進行しない場合に全体計画も停滞するといったかたい状態であっては事業はとうてい達成されない。

(3) 「面」と「線」の計画

地区住環境整備を総合的にすすめていくためには、個々の課題に対応した事業の内容やその範囲を確定し、全体計画に結びつけることが重要である。もちろん計画は地区の緊急を要する問題から出発しなければならないが、同時に住民の要求に根ざした地区機能をたかめることが必要となる。職場、通勤駅、生活施設などへの住宅からのアクセシビリティの確保、歩車分離を含む道路、緑道などのネットワークや細街路の整備は、「線」によって構成される地区機能向上をめざした重要な課題であり、地区の骨格を構成する。他方、街区やブロック単位では、保全街区、修復街区、再開発街区といった「面」による整備方針が出てくる。総合的な事業効果をめざす居住環境整備ではこうした「面」と「線」の両面からの事業のくみあわせが大切であるといえよう。

4. 住民の地域生活要求把握の方法

地区の居住環境整備は、総合的な事業効果を追求することによってトータルな環境改善をはかっていくことが基本的前提である。したがって従来の都市計画のように街路建設や再開発など単一の事業を目的とするものではない。また住民参加の立場がこのような計画を有効にすすめる条件ともなる。ここから住民要求をより科学的・総合的に把握する必要性も出てくる。

住民要求を把握するには大別して3つの方法がある。第1は地域の歴史的な形成過程の分析からのアプローチ、第2は住民の階層構成分析からのアプローチ、第3は計画技術論的アプローチである。これら3つの方法は相互に関連しあい、どれかひとつのみでは一面的となり有効とはいえない。なぜなら要求はとりまく条件がかわればたえず変化、発展するものであり、かつ地区に根ざした、いうなれば立体的な構造をなしているからである。

(1) 地域形成過程分析からのアプローチ

住民の地域生活要求とは、さまざまな生活要求のうちで一定の地域とのかかわりで出てくる要求と定義づけられよう。したがってこのような地域がどのような形成の歴史をたどってきたかを知ること、住民の地域生活要求の内容や強さ、発展方向を展望する重要な手がかりを与えることを意味している。従来、フィジカルプランからする分析は、市街地面積の拡大、人口密度、建物用途、土地利用などの項目についてトレンドを知るといった段階にとどまっていた傾向がつよい。しかしこのような方法では住民要求の形成基盤の一部を把握することはできても、要求のひろがりや強さを知ることはいできない。産業の立地・

配置政策とかかわらせた産業構造の分析、生活基盤投資の行政経過、行政と住民生活の間で生じたトラブルの追跡などは欠かすことのできない分析内容である。

(2) 住民の階層構成分析からのアプローチ

居住環境整備では、住民の地域生活要求に根ざした総合的な計画が求められる。したがって住民の労働や経営から地域における生活までの横へのひろがり、つまり地域生活のなりたち全般にわたる要求を知ることが必要となる。このような要求は階層的な構成をなしていると理解されよう。都市地域における居住地住民の階層構成では、①地主家主（大半はアパートや文化住宅の経営者）、②工業や商業などの自営者、③工業や商業などの従業員（これはさらに通勤範囲が地域内か外かで2つに区分）といった区分が成り立つ。これらの層構成に対応して年齢、家族構成、住宅事情などの内容をつけ加えていけばより総合的になっていく。なお、住宅階層による方法があるが、目的もことなるためやはり一面的にならざるをえず、住民活動をささえるさまざまな住民組織とそこから出てくる要求をつかみえないという欠陥がある。

(3) 計画技術論的アプローチ

計画は総合的であるとはいえずすべての住民要求が満足されるものではない。そこには要求のプライオリティ、計画化の可能性、実現性のチェックという住民にとってはひとつの「試練」がある。住民の要求は、初期の段階では個別的分散的な傾向があることは避けられない。このような要求が総合的な要求として統一されてくることなしには計画化の方向をめざすことはできない。住民要求が計画化に向けて発展していくためには、民主的な討論の場が必要であると同時に計画化の技術的内容についての知識が不可欠である。この内容には地区機能の分析方法、都市計画行政の実際に根ざした行政技術、政策能力からフィジカルプランのプレゼンテーションまで含まれるものである。こうした科学的技術的知識を獲得した住民要求は、計画にもとづいて全体的な居住環境整備の前進をたえずチェックする段階に入る。このことは住民自身が計画に基準をおいて地域を管理しはじめることを意味するものであり、それが住民の主体性に根拠をおいたものであれば地域管理要求への発展と認められうるものであろう。なお、住民へのアンケートや面接調査、あるいは諸団体との懇談会、学習会、見学会といった学習意欲にこたえるものがあるが、単独では総合性を欠くことになるだろう。

第3節 計画の合意形成

住民参加による居住環境整備計画では、かかげる整備目標を達成しうるつよい実現性のあることが計画をつらぬくいまひとつの基本的条件である。他方、整備の目標すべてにわたって実現のうらづけがあるものでもなく、また実現条件があるものについても程度の差がありまちまちであることも事実である。とはいえ計画全体についての事業のうらづけがなければ計画にとりくめないということでは、この事業は前進しえない。一定のメドがつけば計画をオーソライズしスタートすべきであろう。

1. 計画の有効性

計画の合意のしかたは住民参加の内容とつよい関係にある。住民参加の方法が形式に惰すれば計画の合意内容も具体性を欠くことにつながる一方、居住環境整備は、全体を都市計画決定とするオーソライズの法的な手段のうらづけがあるわけでもない。とすればより実質的な意味をもちうる合意の方法が重要ということになるであろう。ここでは住民、議会および行政で計画の大筋について合意がえられれば事業に着手するという実際面が重視されることになる。とはいってもまったく制度上の保障がない状態では計画に権威をもたせることも事業の前進をはかることも困難であろう。この点で検討すべきいくつかの課題がある。

(1) 住民合意の形成

住民合意をすすめる住民組織の形態や運営は、地区住民における民主主義の発達度合によりつよく関係することである。一方、プランニングの立場からは、合意の内容がいわゆる「総論賛成、各論反対」といった段階にとどまるものであるならば計画の有効性をいちじるしくそこねることとなる。全体計画が一般的な目標の羅列やガイドプランといった状態であつては実現がほとんど保障されえないといえよう。したがってここでいう合意の水準には、現行制度に根ざした個別事業の事業化の方向を含むリアリティの高いものが必要とされよう。また、合意に達した計画が宙にうくことなく行政にうけとめられていくためには、自治体の条例などによって住民組織が認定されることが大切となってくる。

(2) 議会および行政の合意

大筋の合意といつてもそれは事業期間全体を考えた行政方針を含むものであつて、年々の予算編成などで露骨に出てくるセクショナリズム、地域主義を前提としたものではない。より長期にわたる財源の充当方針がこの合意に含まれているかどうかは、計画の有効性をたかめるいまひとつの試金石といえよう。

2. 求められる計画のシンプル性

オーソライズされた計画はいふなれば住民と行政の協定ともいふべきものであり、事業の前進をめざした財源の充当、行政の推進機構などに対して一定の規制力をもつものであろう。他方、住民においても計画の効果をたかめるために必要な、この協定にもとづくつよい民主的な規律を発達せうるものでもある。こうした計画が、全体構成や事業化において複雑すぎて理解が困難といった状態で表現されているならば、全般にわたる住民の支持をひろげ、計画の定着をはかつていくのは容易ではない。また、こうした困難が予想される状態ではオーソライズは不可能であるということもできよう。

庄内地域でいえば、地域全体で「基本計画」を定め、これにもとづいて4つの地区について地区住環境整備計画を策定するという方法がとられている。この方法は「基本計画」で整備の基本方向が明確となれば、これを地区において地区の現状も反映させつつ事業計画をより直接的な住民参加によって作成しようとするものであつて、改めて「地区基本計画」をつくらねばならないということを意味するものではない。この場合、庄内地域では「基本計画」が重要な意義をもっていることは否定できないが、この「基本計画」は市総合計画でもとりあげられるものであつて、十分条件といふべきかどうかは議論のあるところであろう。こうした居住環境整備が自治体の重要プロジェクトとして位置づけられているならば、計画作成過程の繁雑化をできるだけ避けつつ住民参加もすすめやすい形態を採用していくべきであろう。なおつけ加えるならば、居住環境整備計画には、プロジェクトとしてのガイドプランの段階からよりすすんだ個別権利者の判断に供しうる精度のものが要求される。

3. いわゆる「行政不信」について

都市計画といえば「上」から決められてくるものであつて住民生活からは遠くかけはなれた存在としてしか理解されていなかったのが住民の一般的な実感であろう。実際、従来の都市計画では住民参加といつてもおざなりで形式主義的であり、住民生活の向上に役立ってきたという現実感はない。これは「公益」の一方的なおしつけという官僚的なすすめ方に原因しているともいえるであろう。庄内南部地区の計画作成の初期の段階で出てきた「いままで何もそれらしいこともしていないのに今になってやるといつても信用できない」、「計画がないのに意見をといわれても出しようがないではないか」といった意見は、以上のような都市計画の傾向からみて当然といえる住民の反応である。

とはいえ、70年代になって都市計画を住民生活に根ざしてより民主的なものにかえ、空間改善の重要な技術、方法としてたかめていこうとする住民と自治体の努力が多く試みられている。これは都市計画の新しい潮流であつて、居住環境整備のとりくみはその潮流の中にしっかりと根をおろしてゆくべきものであろう。そ

こで出てくる課題として次のような点があげられる。

(1) 地域に根ざした行政方針を明示すること。

自治体は地域行政課題を明確にし、行政方針を住民に提示する。その内容が一般的であったり部分的なものであるならば、住民の行政への信頼を深めてゆくことはできない。ここでは自治体が居住環境整備で求められる総合的な行政需要に計画的にどう対処するか、その具体性のある方針が求められるわけである。

(2) 地区に関係する既定都市計画をみなおすこと。

地区内に予定されている都市計画街路、用途地域、あるいは産業立地計画などを、住民参加のもとでみなおしていく。この場合、住民が活用できる検討素材を十分提供し住民の批判、要求を出しやすい状態にしておくことと同時に、出てきた矛盾は「上」位計画にフィードバックさせることが大切である。

(3) 先行的事業実施

居住環境整備の計画作成は、「上」からの官僚的なやり方ではとうてい達成されない。一方、住民参加ですすめる場合、計画がオーソライズされるまでには一定の期間が必要であり、短期間でできるものではない。とはいってもこの作成期間中、関係する事業がすべてストップするという状態では住民参加の意欲も後退する。そこである部分については先行的に事業を実施し、住民の関心をたかめるといった方法も必要である。そのことが行政への住民の信頼感をたかめることにもつながるし、計画の具体的な前進をはかることになる。

4. 住民参加をすすめる計画作成組織

住民参加が「上」からの計画についての合意をとりつけるという形式的な段階にとどまっているならば、プランニング組織のあり方での論議は意味をもちえないであろう。ここでは、あくまでもプランニングの科学的、技術的方法がより前進的に開発されうのに求められる組織が問題である。

(1) 住民要求の発展と計画作成の技術的方法

住民の地域生活要求とは、生活上必要となる空間的諸条件の充足を地域で求める要求である。この要求は容易に充足されることなく、空間との矛盾がより深まっていくのが資本主義下の一般的な傾向といえるであろう。他方、住民自身が計画の技術を知恵として身につけ、実際に適用する機会を獲得していくならば、要求を質的に高めうる重要な手がかりを手に入れることとなる。プランニングの組織は、このような方向を最大限追求する機構と運営方法をもたねばならない。

(2) プランナーの役割

計画作成の組織は、住民、行政およびプランナーの3者によって構成される。どれかひとつの主体が構成から欠けることとなれば機能は十分発揮されない。たとえば住民とプランナーによる組織で作成した計画を行政に要求として出すという方法では、計画の事業面や行政技術の民主的活用という点で問題がのこる。また、住民と行政で構成した場合は、現行制度の制約面のみが前面に出て住民の視野がひろがらないという難点がある。プランナーが、住民、行政のいずれかに従属する方向で活動するのでは効果は発揮されない。3者相互の信頼関係が前提であると同時に、相互に独立した活動領域をもっていることが不可欠であろう。なお計画の実施を通じて将来生じうる矛盾をたえず予測しておくことは、プランナーのいまひとつの重要な責務である。

第4節 事業化と計画の管理

居住環境整備事業の大半は、やはり公共団体によって施行される公共事業であって、自治体のはたす役割が大であることはいうまでもない。またこの事業をすべて自治体の単独でやれるものでもないことも事実である。

この点で事業化に際しては、現行の都市計画制度の体系や地方財政制度、あるいは自治体の行政機構からくる困難が多いのが現状である。さらに計画の管理にいたっては自治体の主体的な努力にのみ依存しているのが現実で、しかも縦割という現行制度からくる障害によって管理能力が正しく発揮されてこない。

1. プロジェクトか一般事業か

そこでまず問題となるのは、居住環境整備事業の性格である。居住地全体について生活環境や福祉などのシビルミニマムを定め、環境水準を持続的にひきあげたり維持しようとする努力が払われてきたのは、地域行政の新しい展開として注目されるものであった。また、江東地区防災拠点再開発といった問題集中地区に対する重点的な改善策が講じられてもいる。

居住環境整備は、自治体行政からみるならば追加的な財政支出をとまなう事業であって、この点で居住地全般の環境行政とは区分して考えられるものである。対象となる地域も一般的な環境行政をもってしては改善が容易に期待されえない地区である。したがって都市計画をはじめとする自治体の財政支出についていえば、事業の地域的アンバランスを是正するというレベルにとどまるのではなく、追加的な支出を集中することによって改善をはかることが不可欠といえるであろう。このことは事業のプロジェクト性をたかめる必要性を示しているといえる。そこで次のような点が重要となる。

(1) 事業推進体制の一元化

事業をすすめるためには何といても自治体の事業推進の体制がまず問題となる。総合性をたかめるためには道路、公園、下水道といった各事業部門を相互に調整し事業の効果を全体計画に結びつけねばならない。従来の縦割によって部門ごとに定められた年次計画をこなすといった硬直した方法では、居住環境整備はとうてい前進しえない。図15-1は庄内地域の場合で、現行制度下でもちうるより望ましい機構となっているが、それでも庄内再開発室が事業部局と直接権威ある調整をすることができず、いくなれば半身不随の状態におかれている。

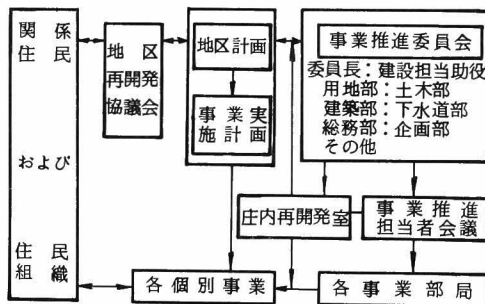


図15-1 事業推進のフローチャート

(豊中市庄内地域の場合)

(2) 事業の集中

地区住環境整備は、通常支出とともに追加的な財政支出をとまなう事業によって前進させられうるものである。こうした事業の集中は議会のコンセンサスにもとづき行政全般にわたる一致したとりくみによって可能となる。たとえば都市計画行政各部門の年次計画や優先順位を再検討し、一定の地区に集中させる努力は、当面とりうる重要な方策といえる。また追加的な財源の充実にあたっては、自治体単独の能力をこえることも事実であり、この点に国の助

成制度改善を求めていく根拠もある。

(3) 事業期間の明確化

事業を集中させることは同時にその事業期間を明確にすることでもある。事業の性格からいって区切りなく長期化をまねくことは、自治体にとってもマイナスであり住民にとっても目標を失うことともなる。一方事業すべてが短期間ですすめられるのは、財源充当や空間構成上からも不可能である。全体を修繕的な事業として一定の期間はどのステージにおいても整備が前進しつづけている状態をつくり出すことが大切であろう。

(4) 目標の明確化

計画の目標を設定するにあたっては、シビルミニマムを基準とする見方がある。また住民の要求のつよさに応じた設定の方法もある。これに対してこの計画で求められる方法は、現行制度からみた実現性やそれを

たかめうる方向を十分考慮した最大限の方策をもって、現実の課題を解決するにふさわしい目標を設定することである。

2. 財源問題

居住環境整備における事業費は、自治体にとってはいわば追加的な支出である。この事業をすすめるために他の事業を抑制することはできないし、また計画事業以外にも経常的な支出や新たな事業支出も地区にとっては必要である。したがってこの追加的な支出に見合う追加的財源が確保されなければならない。

ここで庄内地域の事業費の実績（市の事業）をみると（72年～75年の4年間）、総事業費35億2,760万円で、その財源内訳は市が80%、国が12%、府が8%となっている。現行制度のもとですすめた場合、結局は自治体の負担が大半をしめるのが実情である。事業内容別にみると問題がもっと明らかになる（図15-2）。事業費として多くしめているが、コミュニティ施設、公園や保育所となっているが、財源においてはいずれも市の負担が9割近い。住宅については住宅地区改良事業

によるもので、国や府の補助率もたかくなっている。庄内地域の基幹的な事業である緑道関係は、総事業費にしめる割合がいちじるしく低いうえに府の補助が2分の1となっているのみで、国の補助対象となるかどうかはこんごの国との対応にかかっている。このような事実からいくつかの問題点や課題を指摘できる。

(1) 縦割を前提とした国の補助制度による都市計画の圧迫

事業を集中させ整備を前進させるためには、それなりの財源充当の方策が講じられていなければならない。また計画全体からみて優先性のたかいものから順に事業化ははかられるのが望ましい。しかし実際はこれとは逆に

国の補助対象の枠内にあり、補助率もたかいものだけが事業化する傾向がある反面、自治体の独自事業の割合がふえざるをえない。後者の場合、自治体の自主財源の拡充がなければやがては比重を低めざるをえないという結果になる。また、こうした補助行政が自治体の都市計画行政の自主性を弱め、補助が低率であつたり対象枠外の事業は容易にはおこしえないという逆立ちの状態を生み出していることは否定できない事実である。

(2) 求められる発想の転換

図15-2でも明らかなように現行制度のもとで事業をすすめるなら、結局は自治体の自主財源の拡充が長期にわたって可能かどうかにかかってしまうこととなる。一方、この事業のために他の行政の事業を抑制することができない。したがって国のおこなう補助がこうした一般財源の負担を軽減しうるものでなければならない。この点に現行補助率のひきあげや対象枠を拡大し、かつ事業を一体的総合的にすすめることができるような特別措置が必要とされる根拠がある。現行補助体系のままで諸事業を単にくみあわせるといったやり方では、事業はすすまない。なお、府県が国の補助および起債の制度にのらない事業に対する補助制度と貸付金制度の適用や拡充、用地取得資金の低利長期貸付などをおこなうことは当面の重要な方策である。

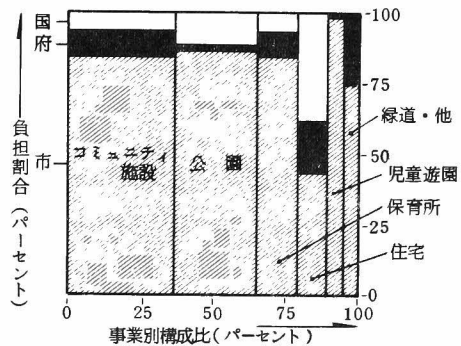


図15-2 庄内地域居住環境整備事業費の構成（1972～75年）（豊中市資料より作成）

3. 計画管理をめざした都市計画の課題

居住環境整備の目標を達成する事業期間では、事業のプログラム、ステージプランにもとづく計画の管理の課題が出てくる。その根拠は事業相互間の調整をおこない、計画の総合性、統一性をたかめると同時に全体計画の社会的位置と権威をもたかめていかねばならない点にあるだろう。全体計画がいつの間にか大きく歪められたり事業期間途中でなしくずしくなってしまうようなことにでもなれば、自治体の都市計画行政に対する住民の期待を裏切ることにもなる。したがって行政が機構として計画管理の機能をもつかどうかは、

住民の地域管理要求の発展をうながし、事業推進をはかるうえで必要な、いまひとつの側面である。そこでは次のような課題がある。

(1) 計画のプログラムにもとづく事業予算の編成

事業予算の編成方針は計画管理上重要な意味をもつ。つまり、自治体の都市計画から出てくる事業予算を単純に寄せあつめるといふ縦割行政に制約された従来の方式を採用するか、それとも居住環境整備の目標達成のプログラムに即した予算をくみため、その方針にもとづいて各部門との調整をはかるという方式を採用するかという問題が出てくる。庄内地域の場合をみると、事業推進委員会で事業予算がくみだてられる。庄内再開発室がもつ方針が前提となっているのではないが、かといってまったく第1の方式によっているのではないという中途半端な状態にあるのが現状である。居住環境整備では第2の方式が不可欠であり計画管理を有効にすすめるかなめでもある。

(2) 事業の波及効果の把握

個々の事業は、計画にしたがって総合的な効果をもたらすようにすすめられねばならないが、事業の段階では計画作成の段階で予測しえない結果や新しい矛盾が生起してくることも少なくない。新規の産業立地、住民の転出入、階層変動、あるいは中大規模跡地の発生やこれを利用した高密度住宅開発などからくる土地利用の変化は、すべてが予測されうるものとはいえない。とくに事業の進行によつてもたらされる効果に寄生的に発生する投機的な開発を未然に防止しうるかどうかは、計画管理の重要な課題となる。なお、事業のもたらす効果によつて個別建築活動（住宅たてかえや増築・修理など）も活性化することが望まれるが、逆に地代の上昇によつて住民の転出、階層変動や土地利用形態の再編がおこるだけである。この点に住民がおこなう個別建築活動への強力な助成が必要とされる根拠がある。

(3) ステージプランの点検

計画作成の段階でおいた計画の前提条件（計画基準や事業への補助基準など）が事業期間中一律で変化がないとするのは現実的でない。計画を前進させうる変化があれば当然それをうけ入れていくべきであり、望ましいことである。また計画段階で予測しえない土地利用上の変化も出てこよう。このような変化を計画に反映させることなしには計画も前進しえないし、ステージプランのもつ意味も半減する。各ステージごとにこうした点検をするのは、ただ一律で硬直した計画方針となることを避けるといった意味にとどまるものではなく、そのステージにいたる過程でもたらされた計画前進のモメントを発見し、次のステージにつなげていくという重要な内容を含むものである。

(4) 個別建築活動の指導と助成

住民による個別建築活動に対する行政の指導は、居住環境整備をもつ場合、他の一般居住地とはことなつた内容をもつことになる。つまり、全体計画を構成する「面」整備の方針に結びつけていくことが必要となる。「面」整備がすすむためには骨格となる「線」整備が前進していることが不可欠であり、骨格事業がすすまない状況では個別建築活動を「面」の方針に適合させることは、片手落ちでもあり指導の効果をあげることとはできない。なお過密混合地域では、整備事業でもたらされる地代上昇分を十分補填しかつ追加的な資金援助がなければ住民による個別建築活動は活発化しえない。

第5節 制度化の課題

新規の市街地開発から既存居住地の住環境整備の必要性がたかまっているとはいえ、現行制度をもつては対応が困難なのが一般的状況であることは明らかである。このような状況のもとで府の独自制度のこころみが進んでいるが、都市計画の制度として定着してゆくにはまだ不安定な状態にあるといえよう。他方、府下では庄内地域（豊中市）にみられるような総合的な居住環境整備をめざす努力がつつけられている。この事業の大半は

市の一般財源の充当をもって前進しているのが現状であるが、この努力は現行制度下で実現しうる限界ともいえるものであり、かつこの事業を通じて国や府の制度改善のてがかりが示されているともいえる。この点に居住環境整備の総合的な体系をつくりあげていくべき根拠があろう。

地区住環境整備は一般的必要性を強調する段階から実現性がとわれる段階に入っている。府下の緊急を要する問題居住地の拡大傾向や、住民要求の多様化、高度化といった側面、あるいは府のさまざまなとりくみと市町村の努力はそのことを示している。都市計画においてこうした居住環境整備に対応していくには、個別事業のたてわりや補助制度の問題、修復的な手段の開発などこんご検討されるべき内容も多い。ここで示した方法論はその検討方向の一端を示したものである。計画の合意形成や住民参加による計画策定も、かなり大胆な発想の転換を必要とするものであり、庄内地域の例は实际的に計画の権威をたかめる重要なところみとして理解されよう。

なお、このような居住環境整備が都市構造や土地利用計画上どのように位置づけられていくかが課題となろうが、府下の混合居住地のひろがりを見るとき、住民の生活や要求に根ざした方向を追求することによって少しでも居住環境整備が前進しつづける状態をつくり出していくという住民と自治体の要請にこたえうる検討が重要となろう。

（参考資料・文献）

- (1) 「庄内南部地区住環境整備計画1976」（豊中市）、および「庄内南部地区住環境整備計画（調査・分析編）1976」（同）
- (2) 「川崎市における混合市街地の環境整備及び住宅供給促進手法に関する調査（その1）」（1976年、日本住宅公団）
- (3) 「大阪府の土地利用に関する計画についての調査研究報告書」（1976年、大阪府）
- (4) 「川崎市地区計画研究報告書」（1975年、川崎市）
- (5) 「大阪府下における都市再開発の基本構想研究報告書」（1972年、大阪府）
- (6) 「大阪府不良住宅地区実態調査」（1972年、大阪府）
- (7) 「民間宅地供給の規制誘導」（大阪府住宅政策課、川崎正嗣、『宅地開発』、1976年52号）
- (8) 「国家独占資本主義」（上・下、大島雄一他訳、新日本出版社、1975年、第2刷）
- (9) 「民間宅地開発の現状とその問題」（1975年、大阪府）

第 5 部

住民参加による居住環境整備事業例とその検討

第5部 住民参加による居住環境整備事業例とその検討

は じ め に

住民の要求にねざし、その力量に依拠してすすめるまちづくりで求められることは、現実の行財政、地方自治に根をおろしたまちづくりの担い手（主体）の形成である。近年までのまちづくりといえば、「上」からの計画であったが、住民や自治体を通じての運動によって、より自覚的・意識的に「下」からのまちづくりをすすめる実践的なところが多くなっているのが現状である。まちづくりが、このように住民や市町村の努力によって、現実行政にねざしてより創造的にはじめられているが、そこでもとめられることは、「上」からの計画を調整し、住民の要求を充足する具体的な事例の分析であろう。そこで、ここでは、①「上」からの計画に対しての住民の対応、②それをささえた具体的諸条件の解明、③そこで必要とされた計画の内容について明らかにすることが目的である。

対象地区として、立川市立川駅南口区画整理事業および東京都戸山ハイツ建てかえ事業をとりあげた。立川市の例は、仮換地指定まですすんでいたのを、白紙にかえし、行政および議会とも結びつきながら、より総合的なまちづくりへのステップをふみ出しつつあるのが特徴である。

また、戸山ハイツの場合は、公営住宅の建てかえであるが、計画の段階から事業実施にいたるまで住民がさまざまな運動を展開し、いわゆる戸山ハイツ型のプランといわれる住戸計画をつくりだした。その意味では計画から事業化まで住民がたえず参加し、空間計画上も住民の意見を反映させたところに特徴があるといえる。

以下2つの視点から分析をすすめた。

- ① まちづくり事業の担い手としての住民が、どのようなまちづくり組織を形成したか、その運営、課題のとりあげ方などについて分析する。
- ② 住民のまちづくり要求が空間計画にどのように反映されたか。

この分析をすすめるにあたって、それぞれ現地でのインタビュー調査（立川が1974年8月1日～3日、戸山ハイツが1974年2月3日～7日）、および諸資料（いずれも地域の住民組織の出しているもの、行政資料など）の経年的整理をおこなった。最後に、やはり高密度スプロール地域のまちづくりとして注目された神戸市丸山地区の現段階をまとめておいた。

第16章 立川市立川駅南口区画整理事業の場合

第1節 区画整理の概要

1. 立川市の概要

1940年に市制を施行し、63年に、砂川町と合併した立川市は、もともと1922年（大正11年）6月に、陸軍がこの地を駐屯地として使用したところ始まり、その後、終戦にいたるまで、民間航空のメッカとして栄える。戦後は、立川基地に進駐してきた駐留軍相手の商業から、東京郊外における商業の拠点として発展してきた。

立川市は、常住人口が13万人ほどであるのに対し、昼間人口は、約30万人と推定され、三多摩地区一円からの買物客やレジャーに集まる人々で、賑いをみせている。市民の職業構成を見ても、卸売業、小売業、サービ

ス業が多く、事業所数の71%が、これら3業種のいずれかに属しているということからも、商業の繁栄ぶりがうかがわれる。

2. 立川基地

立川基地は、駅北口より、300 m 弱のところに位置している。南北 2.3 km、面積は後樂園の83倍の 560 万㎡で、市域のおよそ 6 分の 1 をしめ、都市計画をすすめるうえで大きな壁となっている。立川基地は、1973年 1 月の安保協議会で、向う 3 年以内に、全面返還の決定がなされ、既に、米軍の主力は、横田基地への移駐を終えているので、以前の様な航空機騒音、墜落事故、ガソリン流出など、基地の町特有の被害はほとんどない。

しかし、72年に自衛隊が、市長を初めとする立川市民の「移駐、阻止」のビケの中を空から移駐を開始し、いまなお、立川、昭島両市、住民、都と防衛庁及び国との間で返還問題が騒がれている。

3. 区画整理事業の背景

立川駅南口に区画整理の話が持ちあがったのは、今から、15年以上も前の1959年にさかのぼる。当時、既に強制疎開によって確保されていた駅前広場を中心に、北口には、幾多のデパートが進出し、中央線立川駅を境とした南北の経済格差が生じ始めていたこと、さらには、国立と昭島を結ぶ2.2.2号線、駅前南口から多摩川へ至る2.1.2号線など、幹線道路の整備の必要性にせまられていたことなどから、南口再開発の問題が、議会の立川駅拡張協力委員会で審議されていた。以後、63年9月25日に、区域の指定について、議決される迄は、おもに市長と議会との間で取沙汰されていた。

当初は、現在のような広い地域を区画整理の対象としていたものではなく、建設省では、駅前広場を中心とした地域 1 万坪に、区画整理をかける予定であったようである。

しかし、バスの駅前への乗入れ、駅前の過密解消など外周の住民の南口開発に対する願望があったことや当時は、今と異なり、「区画整理は、バラ色である」という暗黙の了解もあり、他地区の住民からの不満もあって、結局、現在の8万5千坪が、区域として決定された立川市南口土地区画整理事業計画が66年2月8日、建設省で認可された。

事業規模内容は、右記の通りである。

4. 区画整理事業の概要

1963年9月25日、市議会で区域指定が議決された頃より、反対運動が芽ばえてくるが、さらに64年8月、市議会に於て計画決定にいたった当事業は、「南口開発同志会」「区画整理対策協議会」（共に商業地区中心）、「柴中会」（住宅地区中心）、「本村地主グループ」の4つの組織を中心に、それぞれから個別の反対を受けていた。なかでも、1930年～31年頃、耕地整理が施行された2.2.2号線（通称、日活通り）以南の住宅地区は、事業計画絶対反対を掲げ、一般の商業地区では、「減歩の緩和」、「原地換地を掛け」など、駅前の一部の富裕な商店からは、「メリットの得られる再開発でやれ」などという要求を掲げた、いわゆる条件闘争であった。

意見書が不採択となり、69年2月8日、事業計画が原案のまま、建設大臣の認可を受けるとき、自分達の要求をまったく無視されてしまった商店街の住民と、土地のタダ取りでしかないとして区画整理そのものに反対

施 行 者	自治体施行
区 画 整 理 の 性 格	都市改造
事 業 費	36 億（含、減価補償金）
施 行 規 模	8 万 5 千坪
事 業 期 間（予 定）	1965 年 4 月～ 1971 年 3 月
平 均 減 歩 率	19.87 %
最 大 減 歩 率	27～28 %
地区内人口、世帯数	1,500 世帯（約 6,000 人）
地 区 内 棟 数	約 1,400 棟
利 害 関 係 者 数	約 4,000 人
権利者数 地 主	527 人（うち約20人で3万坪所有）
借 地 人	352 人
業 種	商店経営者 約 1／3 住 宅 約 2／3
平 均 宅 地 面 積	約 150 ㎡

する住宅地区の住民は、「原案そのものに反対」という一致点を見出し、区域内約520世帯をもって69年8月1日、反対連盟が結成され、以後、これが母体となって、反対運動がおし進められる。

具体的には、宣伝、広報活動としてのビラ、新聞をはじめ、市、都、国への陳情、請願、市役所へのデモ行進訴訟などが行われた。68年12月7日には、建設省で、都、市、反対連盟との会談がもたれ、4項目にわたる指示が建設省より出された。これは、これまでの防衛的な闘争から、積極的に行政との交渉という形で働きかけた初めての動きであり、反対運動の1つの前進として注目される。

70年3月、反対連盟が時期尚早として強く反対したにも必らず、市当局は強引に仮換地案を発表した。これによって行政への不信感をさらに強めた住民は、自分達の要求がいっさい受け入れられず、しかも、法的に唯一の住民参加機関である審議会が秘密会で、自分達の権利はいっさい無視され、事業はどんどん進められるだろうという危機感から、審議員リコール運動へと進展しだした。リコール運動は、他都市の審議員の汚職をはじめとする秘密審議会の危険性を、ビラ、街頭演説などで大々的に宣伝するとともに、意見書や要望書で行政に訴えかけた。こうしてこの運動が全住民をまき込み、リコールの票読みで成立がほぼ確定的になると、審議員はやむを得ず総辞職に追い込まれ、事業はまったくの混迷状態に陥ってしまった。

他都市での住民運動では、非民主的手法などに反対する反対闘争が主であって、一旦この要求が勝ち取られると、ここを町づくりへの出発点として、住民自らが町づくりを進めていこうという意識はなかなか芽ばえて来ないものであるが、ここでは、「不当な現計画の是正を図り、住民の意志による住民の為の街造りを目的とする（対策連盟規約）」という統一目的のもとに、反対連盟へと改称された。ここに反対連盟による白紙撤回闘争から対策連盟による町づくりへ向けての積極策がうかがわれ、住民意識の質的転換が見られる。

ところで、審議員の総辞職でお手上げ状態となった市と、現状に必ずしも満足でない住民との間に歩みよりが見られ、市議会議長、南口開発特別委員会委員長の仲介のもとに、70年11月7日、連絡協議会が結成された。

連絡協議会では、北町会（町内会）、駅前の一部を除く地区内の全住民の代表が賛成の者も含めて、はじめて一堂に会したことに大きな意義がある。しかも、以前の絶対反対闘争、条件闘争から、とくに町づくりを進めるという前進姿勢が地区住民全体の中にはじめてみいだされる（反対連盟、対策連盟は有志による組織）。

この全住民組織、連絡協議会と市との間で、審議員選挙を行う条件となったものが協定書である。協定書は、町づくりを進めていく前提のもとに、はじめて具体的な基本姿勢を市に認めさせたという点で重要である。しかし、一方で協定書のような内容では、市は事業を中断せざるをえないだろうという考えで、締結に応じた人々が多くいたことも見逃せない事実である。

こうして、市と連絡協議会はたがいに協力して町づくりを進めるという点で一致し、事業推進の諮問機関の必要性から、72年7月21日、調査委員会が設置された。これは、学識経験者、議員及び住民の代表として、区画整理手法についての賛否の代表各々半数づつの構成メンバーで設置され、6部会で1年半の間に延べ62回におよぶ会議のすえ、74年2月15日、活動の集大成としての答申が提出された。この答申には、北口に見られるような大資本による開発が、結局は住民の追い出しにつながることを、八王子、国分寺等に大手のデパート、スーパーが進出して立川北口の商圈さえも停滞気味で、たとえ多摩川架橋、バスターミナルなどの付帯事業がすべて完成されたとしても、それ程商圈として伸びないという認識から、街路樹の商店街別統一、駅前中央通りのニコレットモール化といった南口独自の特徴的な商店街形成を打出している。さらに、公社、金融、付帯事業、借家人救済措置など、各種各層の要求の統一と総合的な町づくりの構想にまでおよんでいる。

答申が提出されたのについて、74年9月4日答申内容の具体化と実現のために、市長の諮問機関で3つの部会を持った関連事業実施促進委員会が結成され、この実施促進委員会とこれを支える連絡協議会を中心に、現在、住民による住民の為の町づくりの道を歩んでいる。

第2節 住民参加形態の発展

ここでは、事業計画の発表とともに、個別にわき起った事業計画反対、あるいは付帯事業をせよ、などという住民要求を現実の力にうらづけられた要求として実りあるものとするために、住民組織がいかに形成されていくのか、また有志だけによる部分から、全住民的組織へと発展していったのは、なぜなのかを見極めようとするのが目的である。とくに、ここでは要求そのものの総体ともいえる組織の発展を、運動の主体の形成過程を軸としてみていくものとする。

1. 反対連盟

1963年9月25日、市議会で区域が指定されたころより、住民の間から種々の意見や要求が出されるようになってきていたが、事業計画認可以後における住民の諸要求をまとめてみると次のようになる。

まず、住宅地を中心とした住民は、「南口の現状は、駅前も狭く、バスも満足に入りきらない状態なので、開発の必要性は認める。けれども、区画整理法では何ら恩恵もないのに、タダで土地を取られるばかりで、結局犠牲を強いられるだけである。中でも日活通り以南の地主の人々は、1930年～31年頃、耕地整理で30%以上の土地を取られたのに、今度再び平均20%もの減歩をかけられれば、所有地が半分になってしまう。だから、区画整理法によるのは絶対反対で、都市計画による買収方式で行え」という意見が多く、「柴中会」、「本村地主グループ」で、それぞれ個別に、陳情・請願を中心とする反対運動を行っていた。

また、商店経営者の間では、「区画整理法による南口開発は認めるにしても、平均20%の減歩では営業が不可能になってしまう。また、換地計画は新設道路ばかりで飛換地が多く、しかも、そこがL型の土地だったり、同業者と隣り合わせだったり、病院や保育園の横だったりして、不都合なことが多すぎる。もった住民の意向に基づいた計画でなければ賛成できない」という意見、さらには、「区画整理法による本事業は、法制度で定められた換地設計だけしか事業計画の中に入取られていないけれども、南北自由道路、多摩川架橋などが、都市計画的に事業計画の中に組み込まなければ、一体何のための幹線整備、南口開発であるかわからない。とくに、南口の住民が駅の北側へ出るのに要している入場券の費用は、多額で（1973年度現在で、年額5千万円）、その住民負担は莫大なのである」という意見が多かった。

一部の富裕な商店を中心としたところには、「区画整理法では、土地をタダ取りされ、その負担が大きい割には利用増進、開発メリットが少ない。再開発法を適用し、高層のビルにテナントを導入して北口と対抗しよう」という意見の人々もいた。

上記のごとき商店の中でも、比較的規模が似かよっているところは、それらが商店街の1要素として相互に依存していることで利害関係が類似し、開発何如によっては営業収入の増加等、何らかのメリットが予想され、その意見は比較的まとまりやすいところである。それ故、商業地区を中心に、区画整理対策協議会、開発同志会などが、運動の初期から組織されたのは、ごく自然なことであろう。

1965年6月11日に結成された区画整理対策協議会は、南口中央通り商店会の有志が組織していた南口開発研究会をはじめ、中央、いろは、大映、仲見世の各商店会、錦西会、柴中会が、意見書提出者間の連絡の緊密化を図る、市に対して団結の力で意見調整をしていくという目的のもとに組織されたものである。組織の構成は、未詳であるが、確固とした構成を持たず、個々別々の運動の連絡会、寄り合いといったような役割を果たしていたと思われる。また、66年1月23日に結成された開発同志会は、前記のうち大映が退き、中和会が参加したもので、実質的には区画整理対策協議会と同様な活動をしていたものと思われる。

もちろん当時は、前記のような事業計画反対者ばかりではなく、商店の中には区画整理に賛成して推進のための準備をしていた商店会もある。たとえば、すずらん通り商店会では、100万円ずつ出し合って共同資本を作り、区画整理事業の時にあけるアーケード設置や店舗の共同化などの改善に備えていた。また、三宮センター街などへの視察をかさね、商店街再整備の研究もしていた。

住民運動の当初は、上記のごとく、「柴中会」、「本村地主グループ」、「区画整理対策協議会」、「開発同志会」を中心として各々個別の運動を続けてきたのであるが、種々の要求をもった人々が、各々個別の運動を続けていたのでは対行政的に力とはなりえない。

原案反対と白紙撤回とは、本来なら完全に対立概念である。しかし、南口の人々は、この対立概念を相対立の要素として用いるのではなく、両論の最低限度の一致点、“原案の白紙撤回”を見出していく。このことは、目前での対立が窮極的には行政の区画整理法の準用方法との対立から生じるものである、ということの認識にまで住民意識が到達していることを意味するものである。

この小異を捨て、大同につく姿勢は、反対連盟の日常活動においても、運動をより幅広く堅固なものとするためにつねに貫かれている。たとえば、反対連盟報の第25号（1968年12月31日発行）には、「貴方たちと連盟の反対とは異質のものではないのです。……もともと同一振興組合に属している者同志なのです。何故に、賛成、反対と二分する必要があるのですか。それは、何の役に立つのですか。……今こそ、全区域揃って、大同団結する時です」とあるように、当時の事業賛成者に訴えかけていることはこのことを示すものである。また、仮換地指定前の換地計画一括仮縦覧、その他汚職を防ぐためのガラス張り行政要求の際に、「この一点についてだけは、区画整理に反対なさっている方々も、また、賛成なさっている方々も尚さらのことですが、全住民一丸となって、当局に対し、強く求めたいと思います」（ピラより）と全住民に訴えたところからも、一致をめざす姿勢がうかがわれる。

たしかに、この大同団結の姿勢は、諸要求の対立を根本的には是正するものではない。けれども、反対連盟の当初から確認された“原案の白紙撤回”を対行政への要請、交渉だけでなく、住民間の総会等においてもつねにフィード・バックされていることを考え合わせると、一致の姿勢こそが種々の考え、要求を持った人々がともに活動する源泉であったといえる。

こうして、利害の異なる区域内の住民がはじめて統一し、66年8月1日、第1回連絡会議、すなわち反対連盟が結成された。

(1) 組織構成

成立当初は、会長、副会長3名、実行委員として柴崎町1.2.3丁目、柴中、錦町1.2.3丁目の各代表6名の委員構成図である。役員会もあったようだが未詳である。

これが、67年11月30日には、専用事務員を1名雇用し、68年10月19日の総会時の組織構成では、会長、副会長（各地区ごと1名、計6名）、事務局長、会計2名、監査2名と弁護士や町の実情に詳しい有力者、商店経営者からなる顧問と相談役が設けられ、実行員も31名、さらに69年8月には、借家組合が作られる等、組織は大きく飛躍している（図16-2）。

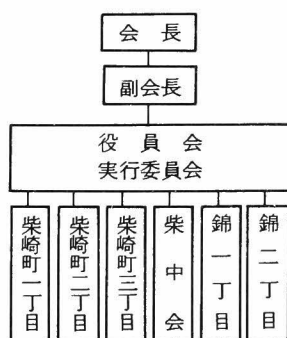


図16-1 反対連盟の組織の構成

（1966年9月1日現在）

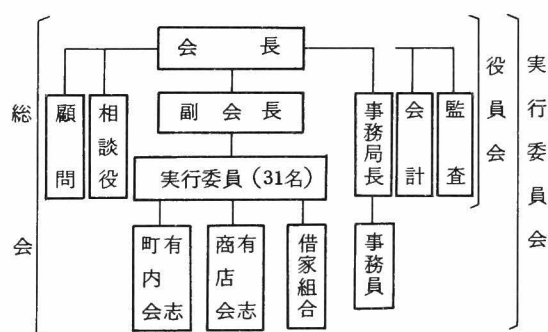


図16-2 反対連盟の組織の構成（1968年10月19日現在、会員約520名、但し、借家組合は、69年8月頃成立）

(2) 意見のまとめ方

組織としての通常の活動、たとえば、総会、決起大会の下準備とか市長との交渉など、あるいは機動力を必要とする活動の場合は、役員による役員会で下準備したのち、役員、実行委員で構成された実行委員会にかけるのが普通である。一方、署名活動とかデモ行進などのように、一般住民の結集が必要とされる事項に対しては、上記の実行委員会で決議をしたのち、一度各々が各地区に持ち返って討議した上で、再度実行委員会にかけることになっている。この場合、各実行委員や副会長は、既存の町内会、商店会ごとに選出され、この地区ごとに持ち返り討議をやっているが、会員がすべて有志であるし、各町商会長は比較的保守的で、当初から事業計画に賛成している人々が多いこともあって、この場合行われる地区討議は、既存の町商会とはかなり異質のものである。町商会単位での一般会員との話し合いは、各々の地区選出委員に任されていたので、各々の力量によってその内容は違っていた。ただ、この段階では原案には反対だが修正案を呈示してくればよいという人々も、とにかく区画整理方式でやるのは困るという人々もつねに、“原案の白紙撤回、という一致のもとで進められていたので、町づくりを推進していく場合に生じる個々の摩擦などが、急速に住民間で現実問題化することなく、一般会員とリーダーとの間の意志疎通はよくまわられていた。この反対連盟の運動の一体性は、会員が多い時で 500 余名であるのに、市役所へのデモ行進に 300 名、南口特別委員会の傍聴に 150 名、区画整理研究会に 100 名というような状況をみるとよくわかる。

最高決議機関としては、もちろん総会がこれに当たっているけれども、年一度の定期総会、必要時において、年 2～3 度開かれる臨時総会は、役員改選、会計報告とか経過報告の事後了承の色彩が強いものである。

(3) 日曜会

上記のように、役員会がつねにその組織の先導的役割を果たしていることは、他の組織においても何ら変わるところがないが、立川南口の運動を他地区における運動よりもずっと密度の濃い先進的なものへと進める重要な原動力となったものが、1968年12月1日に開設された日曜会である。これは、①区画整理法及び関連諸法規の研究討論、②町づくりに対する研究討論、③地方自治問題の研究討論、④必要に応じ講師を招いての講演会開催という 4 つの課題の推進のために設けられたもので、毎日曜日ごとに午前 10 時～12 時迄欠かさず開かれている。出席者については、役員が出席の義務を負わされている以外は何ら規定がなく、会員はもちろん、他の一般住民、他地区の人々なども自由に参加することができた。日曜会では、課題④のごとく、専門家を弁護士を招いて法律、手法の学習をしたり、他地区の住民運動のリーダーを招いて経験談を聞いたり、意見交換をしていた。また、必要に応じては、市の理事者や議員の出席を要請し、つねに運動の確実な情勢把握につとめていた。中でも、一市議が当初から参加し、議会報告や助言等を精力的に行ったことは、住民運動を住民自らの要求に基づく展開だけでなく、市段階で要求していくための準備だとか、広域レベルでの物事の判断を養成する力となりえたと思われる。

日曜会は、役員会、実行委員会などの格式ばったものとはことなり、フランクな情報交換の場として設定されていたため、出席者の発言は自由で住民のいつわらざる心情の吐露を導き、地域の諸階層の要求を敏感に組み入れていくことに大きな貢献をしている。

(4) 反対理由

反対連盟の反対理由は、下記のとおりである。

ア. 減歩は、土地のタダ取りである。

タダ取りの理由が明らかにされていない。

イ. 減歩による一層の過密化。

ウ. 幹線道路建設による交通公害の発生。

道路を整備すると、排気ガス、騒音等交通公害が発生し、これは決して地区住民の受益ではない。

エ. 以前に耕地整理がされ、区画整理は必要ない。

オ. 町づくりのマスタープランがない。

- 平面的な計画だけで、立体的な計画がない。
- 付帯事業についての具体性がなく、したがって、実現性がない。

カ. 予算が少額で、そのしわ寄せが全部住民にかかる。

キ. 住民不在の住民犠牲による区画整理である。

地価の騰貴が、固定資産税の高騰をひきおこし、それに耐えられない住民は、結局大資本に都市中心部を明け渡すことになる。

この反対理由を見れば、減歩とか道路計画が良くないだとか、という個別的な問題をのりこえて、区画整理法そのものの問題の核心にふれるにいたるまで運動の質が高まってきていることがわかる。

2. 対 策 連 盟

反対連盟の不断の活動によって、市長との間に「反対連盟の納得が得られるまでは、仮換地案の発表は行わない」という約束が取りかわされていたが、70年2月12日、市当局の仮換地案発表によって、反対連盟の活動は一挙にリコール運動へと進展した。ピラ、新聞をはじめ、宣伝カーによる幅広い広報活動と、地区委員ごとに各々の地区で署名人数を割り当てるという綿密な計画のもとに、70年3月12日、区域住民のほとんどの信任が得られることが決定的となり、反対連盟によってリコール請求がすすめられた。

公職選挙による一般の地方自治体の公選の場合と違い、審議員のリコールは前例もなく処置に困り、また、リコールが成立すれば、立川の恥をさらすことになるということで審議員は総辞職し、リコール請求は却下された。

こうして、事業はまったくの混迷状態に陥ってしまった。審議員総辞職にともなう混乱の中で、市議会議長と委員長（南口開発特別委員会）が調停役になり、70年4月17日、町会長商店会長会議が開かれた。

この会議で打開策が検討され、5月4日までに各々が地区にもどって、民意を集め再開し、その時、何らかの住民意見集約の機関を設置することが確認された。この席上、反対連盟の処遇が問題となったが、反対連盟もこの機関に参加すること、そして、名称を総会で変更することが約束された。

この後、反対連盟は対策連盟へと改称された。対策連盟の規約は、次頁に添付した通りであるが、その規約の中で、これまでの反対連盟の「原案の白紙撤回」の態度から、「不当な現計画の是正をはかり、住民の意志による住民のための街造りを目的とする」という、積極的な推進を図るものとしての位置づけがなされている。また、「審議員選出」のことも規約に明記されており、本格的な推進の態度が表明されている。

では、何故、これ迄の反対連盟による民主化闘争、原案の白紙撤回闘争から、町づくり事業の遂行を目的とする対策連盟へと変化していったのか。

まず、第一に考えられるのは、反対連盟においても、民主的手段による町づくりは否定していなかったところにある。当初において、住宅の人は「買収方式」で、商人は「住民が被害をこうむらない区画整理法ならよい」あるいは、「再開発法ならよい」などという差こそあれ、68年2月27日の対市長会談に於て、

ア. 市民不在の天下りの独裁政治には、絶対反対する。とくに南口開発に関しては、住民の知らない間に非民主的に決定された現計画は無効であり、白紙に戻すことを強く要求する。

イ. 市が白紙に返り、真に民主的な方法で開発を進めるなら、連盟は積極的に協力する。

というように反対連盟の基本態度を示しているが、この中でイにみられるごとく、開発が南口にとって必要であるというところでは、全員が一致できたからである。

第2に、反対連盟における精力的な広報活動の密度の濃さと、水準の高さがあげられる。毎月1回発行された新聞には、会員からの幅広い投書をはじめ、法律についての詳解、現実に取り得る事態への対処、他地区の住民運動の成果など、つねに、新鮮で啓発的な内容を掲載している。また、情報活動の輪を地区内だけにとどめず、毎日・サンケイ新聞へのニュース・ソース提供によって、南口住民だけでなく、立川市、都および関東

一円の住民に対しても、立川の「真の町づくりのための住民運動」を訴えかけている。

第3に、審議員の総辞職を境としてからの南口の住民運動は、商店経営者、中でも零細商店主のイニシアティブによる運動へと、展開されていくが、対策連盟への改称は現在に至る町づくり運動の主体（担い手）が、形成されつつあった時期であるといえる。

当時、長崎屋などの大手の資本も南口にあったが、区画整理の都市計画のもとで、自由な建設、拡張が制限され、北口へ移っていく時代であった。また、他の地区での営業が可能な人々も他へ移っていく時代でもあったのだが、零細商店主にとっては、南口が唯一の糧を得る場であり、ここでの生活以外には、到底考えられない層であったからである。このことについては、対策連盟への改称時だけでとらえられるものでなく、3.の連絡協議会の項で、くわしくみていく。

立川南口区画整理対策連盟規約

第1条 名 称

本組合の名称を立川南口区画整理対策連盟と称す。（以下、連盟と称す。）

第2条 本 部

連盟本部を会長宅に置く。

第3条 事 務 局

連盟事務局を事務局長宅に置く。

第4条 目 的

本連盟は立川駅南口土地区画整理事業の不当な現計画の是正を計かり、住民の意志に依る住民の為の街造りを目的とする。

第5条 事 業

前条の目的達成の為、左の事業を行う。

- (1) 区画整理審議会に審議委員を送り、不当な現計画の是正に努め、住民総意の実現を計かる。
- (2) 区画整理問題及び地域開発に関する各種機関に代表を送り、住民の意志を強力に反映させる。
- (3) 毎週日曜会を催し、会員相互の意見交換、情報の収集、地域開発、及び関係法規の研究等を行う。
- (4) 随時、集会及び住民大会を開催し、常に住民の意志、意見等を聴取し審議会、その他の経過状況等を報告し連盟は、常に住民と一体である様努める。
- (5) 必要に応じ、チラシの配布及び郵便等によるニュースの速報、又は直接、情報の通知等を行う。
- (6) 連盟新聞（会報）を発行する。
- (7) 専従者、必要に応じ、専従事務員を置くことができる。

第6条 資 格

連盟会員の資格は、区画整理区域内に居住し、又は、土地所有権、借家を有する者、及び理事会に於いて認められたる者。

第7条 役 員

本会に下の役員を置く。

- | | |
|-----------|-----|
| (1) 会 長 | 1 名 |
| (2) 事務局長 | 1 名 |
| (3) 副 会 長 | 若干名 |
| (4) 会 計 | 1 名 |

(5) 会計監査 3 名

(6) 理事（各地区毎に） 若干名

第8条 役員選出

役員の出選は、下の方法による。

(1) 会長、副会長、事務局長、会計、会計監査は、総会に於いて選出する。

(2) 理事は、各地区毎に選出する。

第9条 顧問相談役

本会に、顧問、相談役を置くことが出来る。

顧問、相談役は、総会に於いて推薦し、会長之を委嘱する。

第10条 任期

役員及び顧問、相談役の任期は2年とし、再任を妨げない。

第11条 役職の任務

各役員の任務は、下の通り。

(1) 会長は、本会を代表し、会務を統轄する。

(2) 事務局長は、庶務をつかさどり、会報編集責任者を兼務する。

(3) 副会長は、会長を補佐し会務を処理すると共に、会長事故ある時は、それを代表する。

(4) 会計は、本会の会計事務に当たる。

(5) 会計監査は、随時本会の会計簿を監査し、総会に於いて報告する。

(6) 理事は、理事会を構成し、地区業務に当たる。

(7) 顧問は、本会の諮問に答える。

(8) 相談役は、随時理事会等に出席し、意見を述べる。

第12条 会 議

(1) 本会の総会を定時総会、及び臨時総会とし、定時総会は年1回、臨時総会は会長必要と認め
た時、及び理事の過半数、又は会員の5分の1以上の要求ありたる時、その要求の日より2週
間以内に会長これを召集する。

(2) 総会は、本会の最高の議決機関とし、役員の改選、規約の改廃、予算、決算の議決、その他
重要事項の議決を行う。

(3) 理事会は、会長これを召集する。理事会は、毎月1回定例会を行い、その他必要に応じ会長
随時召集する。

(4) 理事会は、総会の決議事項に関し協議、運営する。緊急事項については、理事会の決議を経
て実施するものとする。

第13条 決 議

議決は、出席者（委任状を含む）の過半数を以て決す。

第14条 会 費

会費は、1口100円とし、月額1名1口以上とする。

第15条 会計年度

本会の会計年度は、4月1日に始まり、3月31日を以て終る。

第16条 特 例

本規約に特に定めない事項について、必要ある場合は、総会の議決を経て、理事会に於て実施す
ることが出来る。

附 則

本規約は、昭和 年 月 日改正

(1) 組織形態

対策連盟は、反対連盟の会員が引き続き継承したものであり、組織構成、意見のまとめ方は、何ら反対連盟と変わっていない。対策連盟は、この後、連絡協議会が軌道にのり、幹部層の連絡協議会への横すべり現象がおこるまでは、運動の先駆者の役割をはたしている。

対策連盟でも、反対連盟と同じく、日曜会が意志疏通、意志集約の場として最も重要な位置をしめしているが、反対連盟での一般会員も含めた自由な討議から、役員層による日曜会の固定化現象が起っている。この現象を直接的に示すものとしては、日曜会参加者の顔ぶれと、その人数の変化がある。住民運動のリーダーの1人であるT氏は、区画整理対策協議会が成立した頃より、現在にいたるおよそ10年間、反対連盟、対策連盟、連絡協議会、調査委員会、実施促進委員会と、つねに「専従」の役割を果たしていく一方で、その活動記録を欠かさず、ノートに記録されておられるのだが、この記録によると反対連盟時代の日曜会の参加者数は12～17人で、役員以外の住民が毎週々々入れ代り立ち代り出席している。けれども、対策連盟に改称された後の71年以降の参加者数は、8～9人の時が多くなり、何よりも特徴的なことは、住宅地に住む人々の参加が減少していることである。

このことは、協定書締結時にこの協定書が「事業運営の民主化と住民要求を広く包括するものであり、この内容の条件さえ認められるならば町づくりを積極的に進めていってもよい」という人々の思惑の中で結ばれたその一方で、「これだけ、厳しい内容を町づくり推進の条件として認めさせれば、市当局は区画整理法による住民負担の方式は、撤回するに違いない」という人々も存在し、71年の市長選で、①協定書を尊重する、②原点に立ち返って洗い直し、住民の要望に従い結論を出す、③先買用地の活用を計る、④商店街の振興を進める、という公約を掲げて、立候補した阿部市長(当時)を「区画整理の原点洗い直し＝区画整理による町づくりの撤回、都市計画による買収方式」という期待のもとに推薦した人々につながっているということからもうかがわれる。

対策連盟は、当市局による修正案の呈示、協定書の締結という町づくりへの条件がととのい、連絡協議会を中心とした町づくりの推進が確認されてからも、内部的にはつねに反対連盟での主眼であった。「原案の白紙撤回」を強調していつているし、一方では、「事業計画無効」の裁判も継続していたが、これは対策連盟の幹部層がすべての会員を完全には掌握できなかったことを意味するものであろう。

3. 連絡協議会

前記のごとく、1970年4月17日に、市議会議長、委員長の仲介のもとに、設けられた町会長、商店会会長会議で、何らかの住民意志集約機関を設置することが話し合われた。その後70年5月4日をはじめ、たびかさなる町会長、商店会会長会議(反対連盟の代表者も参加している)で、町づくりは本当に必要なかどうか、という根本原則を中心に話し合われた結果、「とにかく、町づくりは進めなければならない。そのためには、手法はどうであれ住民の意志をまとめ、町づくりの推進を監視していく機関が必要である」との結論にいたり、70年11月7日、ここにはじめて、駅前の一部を除く全住民をバックボーンとした組織、連絡協議会(以下、連協と称す)が成立し、これまでの事業計画についての賛否両論者が一堂に会することになる。

連協の成立当初は、対策連盟との2極活動といったような形で住民運動が進められていた。けれども町内会、商店会という住民全員の組織を基底とし、「原案による区画整理」の賛成者も反対者も包括した連協は、対市的にも対住民的にも、原案反対の有志だけによる組織＝対策連盟を圧倒し、やがて、対策連盟幹部の主活動も連協での活動に移って、名実ともに連協が住民の代表機関としての役割を担うことになる。

連協の活動が軌道にのっていく過程は、また、零細商店主が運動の主体へと発展していく過程でもある。

連協での推進層の中には、リコール運動以前からの賛成者も多く、中には企業経営者もいる。また、比較的富裕な駅前の商店を中心に、再開発法による開発の要求も根強いものがある。この中で調査委員会における、中小企業診断協会理事長の赤羽幸雄氏をはじめとする専門家諸氏の商業分析が、「八王子、国分寺などに新たに大手のデパート・スーパーが進出し、北口の貸ビルも高層階にはテナントが入らず困っている状況である。それ故、これからの長期的な三多摩における立川市の商圈拠点としての見通しは、三鷹、立川間の複々線化、多摩川架橋、多摩ニュータウンの建設等という好材料を目前としても、あまり望めるものではない」というものであったにせよ、以下に掲げる調査委員会の答申（くわしくは、答申書全文を参照のこと）に見られるごとく、立川南口は、商業地区優先の、しかも零細商店の要求を中心としたものへと向ってきている。

商店街整備の基本的な目標

ア．魅力ある商店街の基礎造り

バス路線網が整備されて、南口の商店街に誘致された顧客が、交通事故の危険もなく、安心して楽しく買物ができる環境を造らなければならない。

このような目的をもった商店街施設とし、駅前広場の立体的な利用による、顧客の安全な広場とか、道路の両端にゆったりととれる歩道と休憩施設とか、街路樹などの緑、さらに市の業務用地を利用した諸施設などが、着実に整備されていくことにより、北口にはない趣きのある南口の商店街造りの要素が備わっていくことになる。

これらの都市施設を基礎とした新しい南口の商店街は、従来にない魅力のある商店街となることが期待できる。

イ．地元商店の発展

南口の都市改造によって、見込まれる商店街発展の可能性は、広く事業区域内の全商店が、等しく享受できるものでなければならない。

そうして、地元商店の着実かつ永続的な発展を基本とすべきであって外来の巨大資本の導入による、商業施設の急速な拡大を計ることは、地元商店の発展が阻害されるので、極力さけるべきである。

ウ．自主的共同的な商店街づくりの推進

個別商店とか、その連合体である商店街を整備する計画は、都市改造事業の進行と同時に、又は改造後のすう勢を見て、各商店街が自主的、共同的な考えで商店街造りを進めることが基本である。

市は、商店街の自主的な開発計画を推進する立場から、個々の商業者の要求とか、各商店街の開発計画を調整して、南口全体の商店が発展するように適切な指導と援助をおこなうべきである。

（答申書より）

また、反対連盟の68年6月30日の新聞は、「伊勢丹の大増築、スーパーの進出が零細業者に何の利益をもたらすであろうか。……このまま、区画整理が進行したならば、10年後の南口に何人の現小売業者が姿をとどめ得るであろうか。」という内容の記事が載せられているが、これをみれば、原案の区画整理事業が施行された場合の南口住民、とくに零細商店への影響について、反対連盟の幹部は、既に認識していることがよくわかるが、“この認識を区域住民がとらえていくところ”が基盤となって、区画整理を幹とした町づくり事業の本格的解決に迫る答申書への方向性が確定してきたものであるといえよう。

このことには、新宿より20～30分という、交通に至便な地理的状况にありながら、10年にわたる区画整理の網が南口の都市機能を低下させ、商圈の中心としての低迷化現象を引き起す一方で、少なくとも他地域での再開発、区画整理などに見られるような弱小者の地域からの追い出しは防いでいるという客観的事実をも忘れ

ることはできない。

連協及び調査委員会の一連の活動の集大成としての南口構想が、商業色彩の濃い、商店街一辺倒のものとして整備されるところを強く押し出し、生活環境基盤整備の要求は、かなり押えられているのが現状である。しかし、協定書から答申への移行の中にも「公社による住宅建設」「道路及び換地設計の修正」などの対策が具体化してきているように、一定程度、生活環境基盤に対する要求も組み込まれている。ここに、店舗と住宅とを併用している南口の零細商店の要求が、より一層鮮明にされた形で具現されている。連協活動は、その運動主体が零細商店層によってになわれていくなかで、弱小権利者の要求をも組み込むことによってますます運動を強固なものとしている。

連協の場で、住民が要求を出し合い、意見調整をしていった結果、全住民要求の一致点が、

ア．日活通り以南の除外

イ．駅広早期実現と立体開発

ウ．減歩率縮少のために、業務用地 5,000 坪買収のこと

エ．株式会社開発公社の設置（上物建設および金融融資）

オ．現仮換地案の大幅修正

の 5 項目要求として、はじめて明文化され、70 年 12 月 17 日、市理事者との交渉の中で、審議会の公開要求とともに呈示される。この 5 項目要求に借家人対策を肉付けした上で、さらに実現性の近いものに具現した、住民要求の総体ともいえるのが協定書であり、71 年 1 月 25 日、市長との間で締結される。以下にその協定書をかかげる。

協 定 書

立川市（以下「甲」という。）南口土地区画整理連絡協議会（以下「乙」という。）は、土地区画整理実施に伴う地域住民の要望事項等について下のとおり協定する。

第 1 条 甲は、都市計画街路 2 等 2 類 2 号線以南の地区については、向こう 3 年間現状のまま凍結する。この場合、甲はその時点までの間地元住民と十分協議し、なお、大部が除外を希望するならば法的手続によりこれを除外する。

第 2 条 駅広早期実現と立体開発については、甲乙十分協議し速やかに着手出来るよう努める。

第 3 条 甲は、換地操作用地ならびに業務用地用として必要な場所に 5 千坪の土地の買上げを行う。買収のための機関は現有財団法人公社とする。

第 4 条 甲は、区域全体の上物建設ならびに金融のための株式会社開発公社を設置する。開発公社の組織については乙の意志を尊重する。

第 5 条 甲は、すでに発表された仮換地案については、従前の場所に照応し、押せ押せ方式にすることを条件として関係権利者の意見を十分尊重し、納得がゆくよう修正する。

第 6 条 甲は、平均減歩率を 15% 以下とするよう努める。

第 7 条 甲は、借家人に対しては公営住宅あるいは株式会社の建設するビル等に入居のあっせんを行い救済を計るものとする。また、家主と借家人との間にトラブルが生じた場合は、甲乙は借家人団体および家主等へ協力しその解決に努める。

第 8 条 甲は、事業実施に当っては審議会は勿論総てを公開を原則として行うものである。

第 9 条 甲乙は、第 1 条より第 8 条までの協定事項が忠実に実施されることを確約し、乙は審議会委員選挙告示に同意する。

第 10 条 本協定について疑義が生じた場合は、その都度甲乙協議し定める。

上協定を証するため、本協定書 2 通を作成し記名捺印のうえ、甲乙各 1 通を保有する。

昭和 46 年 2 月 25 日

甲	立川市錦町 3 丁目 2 番 26 号
	立川市長 鈴木 清
乙	立川市錦町 2 丁目 1 番 6 号
	南口土地区画整理連絡協議会
	会 長 古 橋 一 徳
立会人	立川市錦町 3 丁目 2 番 26 号
	立川市議会議長 志 村 真次郎
立会人	立川市錦町 3 丁目 2 番 26 号
	南口総合開発特別委員会
	委 員 長 高 橋 博

この協定書にいたってはじめて、はっきりと弱小権利者の要求がうかがわれている。弱小権利者、中でも借家人の要求は、以前、借家組合として、一定程度、組織化されている。しかし、「区画整理法上では、借家人の権利は皆無、借地人の権利も弱い」という弱小権利者は、その立場上、組織化さらに運動の発展というところでは、どうしても主導的な立場をとりにくい層である。これは、立川の住民運動の弱点でもあるのだろうが、区画整理にともなう要求の他に、借家権の問題等の独自要求を追求していく運動や町全体のあり方を追求していく運動には、その後、発展していないという事でもそれは明らかである。

こうして、その運動の主体が、他階層、特に弱小権利者、未組織者の要求の組織化をはかっていくことにおいて、その運動は、対市的にも住民要求推進の総体としても強固なものになっていく。その具体的な現われが先の協定書であり、それは、その後、住民のイニシアティブによる運動展開の出発点となるものであり、運動の立脚基盤となるものである。

(1) 組織構成

連協がその成立当初から、町づくり推進の機関として設定されていることは、連協会則の第 1 条（目的）「……区画整理事業について、住民の総意を反映した町づくりを促進することを目的とする」（以下に会則をかかげる）ということからも明らかである。

連協の組織は、会長、副会長 3 名、事務局長、会計、会計監査と議員、南口開発特別委員会委員長、地区の有力な商店経営者を構成員とする相談役（ブレイン）と各地区の規模により、ほぼ比例配分される町内会、商店会からの選出委員、連盟選出委員 12 名、借家人組合からの選出委員 5 名の計 60 数名から成り立っている。そして事業内容の複雑化、専門化に対処するため、土地区画整理、付帯事業、権利関係、地区 4 つの分科会が設けられており、構成委員の互選により、12 名～ 20 名ずつ選出して、その任務に当たっている。なお、この 4 つの分科会は、連協発足以前からすでに活動しており、市との交渉や町づくり方法の研究の中で、連協の組織基盤をつくっている。

南口土地区画整理連絡協議会会則

（目 的）

第 1 条 南口土地区画整理連絡協議会（以下「協議会」という。）は、権利者および区域内住民が自主的に運営し、土地区画整理事業について住民の総意を反映した街づくりを促進することを目的とする。

（事 業）

第 2 条 協議会は、前条の目的を達成するためつぎの事項について連絡協議する。

1. 土地区画整理事業および事業に関する事項の調査研究。

2. 決定事項の市に対する要望、住民に対する周知。
3. その他必要な事項。

(組 織)

第3条 協議会は権利者および区域内住民の代表者である委員をもって組織する。

(委 員)

第4条 委員は、各団体より別表により選出する。

- 2 委員の任期は、2年とする。ただし、再任されることができる。
- 3 補欠により選出された委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(役 員)

第5条 協議会につきの役員を置く。

会 長	1 名
副 会 長	若干名
事務局長	1 名
会 計	1 名
監 査	1 名

第6条 役員は、委員の互選によって定める。

第7条 会長は、協議会を代表し、会務を統轄する。

- 2 副会長を補佐し、会長に事故があるときは、あらかじめ会長が指名した副会長が、その職務を代理する。
- 3 事務局長は、協議会の会務を処理する。
- 4 会計は、協議会の会計を処理する。
- 5 監査は、協議会の会計業務を監査する。

(相談役)

第8条 協議会に相談役を置くことができる。

- 2 相談役は、委員の推せんにより、会長が委嘱する。

(招集および会議)

第9条 会議は、毎月1回以上会長が招集する。

ただし、委員の3分の1以上の要求があったときは、会長は会議を招集しなければならない。

第10条 会議は、委員の2分の1以上の出席をもって成立する。

第11条 会議の議決は、出席委員の3分の2以上の同意により決する。

(分科会)

第12条 協議会に分科会を置くことができる。

- 2 分科会に属すべき委員は、委員の互選によって定める。
- 3 分科会に委員長、副委員長を置き、分科会の委員のうちから互選によって定める。
- 4 分科会は、委員長が招集する。

(事務所)

第13条 協議会の事務所は、土地区画整理事務所分室に置く。

付 則

この会則は、昭和45年11月7日から施行する。

連協の構成で非常に特徴的なことは、それが全住民参加の総会を持たず代議制をとっていることである。こういった形態は、問題の検討機構を簡略化させ、意見調整を容易にするということに寄与するが、下部組織である町内会、商店会、借家人組合および対策連盟の運動を基盤にしていなければ、意味のないことであり、組織運営の面では、つねに危険性もともなう。

事務局長もちろん設けられているけれども、ここでは、反對連盟で見られたような、精神的な広報活動は行われていない。

そのかわり、一般住民への広報活動という業務は、市に委任させ、南口区画整理事務所の課長、係長の2名がこれに当たっている。具体的日常活動としては「区画整理だより」が作られ、現在40号に至るほど詳報されている。内容も、市当局の事業推進のための通知、調査委員会、審議会、連協での決定事項だけによらず、会議での具体的な検討事項と解説、公的融資機関とその方法や営業補償、清算金の具体的事例まで載せられている。

このことは、連協活動が住民の代表者による意志集約決定機関としての働きからさらに発展して、「事業推進の主体は住民だけれども、実際の業務は市でやるものである」との認識に立ち、行政の事業推進行為を把握するところにまでいたっていることを示すものである。

(2) 意見のまとめ方

通常の活動は、会長以下の役員を中心とする常任委員会がこれに当たっている。連協会則9条には、「会議は、毎月1回以上会長が、招集する」という条項があるけれども、この条項が空文化するほど不断に開かれている。これは反對連盟における役員会と同様の位置づけがされており、一般住民の意志を問う場合や全住民の結集が必要な場合は、常任委員会のメンバーが、各町内会、商店会に持ち返って検討され、再び常任委員会で検討され、決議するという方式が取られている。また、公社のあり方や幹線道路計画は如何にあるべきか、等という専門的検討を要する場合には、分科会に依頼し、ここでの検討結果をもとに常任委員会で再び討議されている。

最重要事項決議機関としては、役員以下60数名の連協の構成委員による委員総会が担っている。これには、年1回の定期総会と緊急時に開かれる臨時総会がある。連協は、町内会、商店会を基盤とする全住民の上に成立しながらも制度的には、60数名の委員以外は、構成員であるが委員としての資格はない。これが、地域内、全住民の意志の上に成立していたかどうかは、常任委員会あるいは委員総会を支えるべき町内会、商店会の内部からの運動化が問題となってくる。「71年1月25日の錦栄会で、共同建築に対する賛否を早急にまとめることが決議され、71年2月3日、錦栄会総会で共同建築に対する合意に至り、委任状を集めた」という事実や、今回の調査におけるヒアリングで、「区画整理後の商店街形成のため、2,1,2号線に沿う中央通り商店会の人々との会合を設け検討している」という発言があったことから判断すると、商店会内部でのコミュニケーションは、比較的得られていたようである。

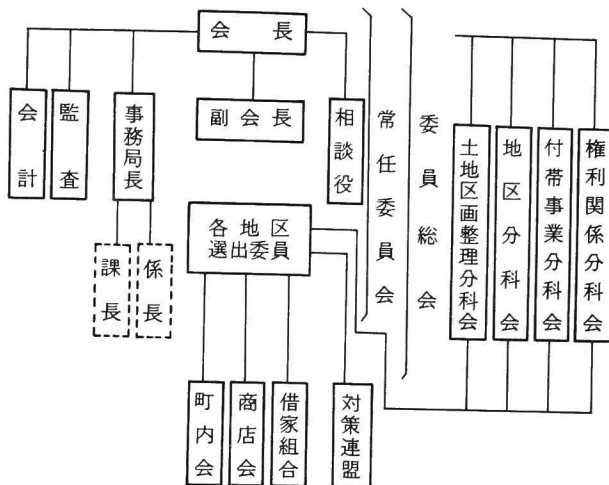


図16-3 南口土地区画整理連絡協議会の機構

一方、阿部革新市長就任後に行われた、71年11月12日～12月8日の対話集会で、日活通り以南の住宅地の人々の、「買取方式で、商店街の人達を追い出す結果となるようなことは望まない。したがって、利害の異なる人々を如何に調和させるかが大事なことで、このためには、区画整理方式がよい」という発言は、少数であったものにせよ、連協活動の成果として評価される。けれども、全体としての町内会あるいは、町会長と町内会員との意志疎通は、不十分だったようである。これは、ヒアリング地域のすべての住民から聞かされたことでもあるし、74年7月19日、駅前を中心として結成された「区画整理を阻止する会」に連協の町内会代表、中でも日活通り以北の代表が、発起人として名を連ねていることから明らかである。現計画案には「公社による住宅建設」「権利調整員の設置」「換地設計案の修正」等で、住宅地の要求が組入れられているけれども、補完的なものであり、本格的な住宅地整備の解決に迫るものではない。これには、市あるいは、それ以上のレベルの全体計画の中で、住宅地の位置づけが確立されていないところに問題があろう。住宅地の人々、借家人はもちろん、市や零細商店経営者層もこれを認識し、めざしていくところに運動のより一層の発展があるといえる。

4. 調査委員会

1971年1月25日の協定書締結により、住民間の種々複雑な思惑の中で、ともかくも事業推進の基盤が、市と連協を代表とする住民の間で取決められたが、その後、71年8月12日、阿部前市長就任、対話集会、修正案の呈示と町づくり事業推進の条件がととのっていくなかで市長の諮問機関として設けられたのが、調査委員会（略称、調査会）である。

ここにいたってはじめて、南口の運動が、条例によって、“住民参加の保障”を裏付けられることになる。このことは、区画整理法による審議会が、形式的な承認機関へと陥りやすい事例が多いことを鑑みつつても、立川南口の住民が、住民の主体的な活動の場を法的に市に認めさせた意義は大きい。

(1) 組織形態

1972年7月21日、調査会が発足する。市議会で可決された調査会条例は、下記の通りである。

立川市立川駅南口都市改造計画調査委員会条例

第1条（設置） 立川市都市計画立川駅南口土地区画整理事業の施行及びこれを付帯する都市改造計画について、必要な事項を調査し、かつ研究するため、立川市立立川駅南口都市改造計画調査委員会を設置する。

第2条（組織） 調査会は、委員30人以内をもって組織する。

第3条（委員） 委員は、次の各項に掲げる者につき市長が任命する。

- (1) 議会議員3人以内
- (2) 学識経験を有する者7人以内
- (3) 地域住民を代表とする者20人以内

第4条（委員長及び副委員長） 委員会に委員長及び副委員長を置き委員の互選によって定める。

- 2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。
- 3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、当該職務を代理する。

第5条（会議） 委員会は、委員長が招集する。

- 2 委員会は、委員の定数の過半数の者が出席しなければ、会議を開くことはできない。

- 3 委員会の議事は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

第6条（部会） 委員会に部会を置くことができる。

- 2 部会に属すべき委員は、委員のうちから互選によって定める。
3 部会に部会長1名を置き、部会の委員のうちから互選によって定める。
4 前条の規定について準用する。

第7条（委任） この条例について必要な項は、市長が別に定める。

付 則 この条例は公布の日から施行する。

第1条にあるように、調査会は、「南口土地区画整理事業の施行および、これに付帯する都市改造計画について、必要な事項を調査し、かつ研究するため」に設けられたのであるが、住民間では以前結ばれた協定書内容の完全実施の役割を果たすものとして、調査会が位置づけられている。と同時にここでの都立大の石田氏を初めとする専門家との接触は、結果的に住民への技術導入と視野の拡大という面であらわれてきており、答申書における基本計画作成に見られるごとく、幅広い立川南口の把握、商店街のとりえ方等によくあらわれている。

委員は、住民代表20名、市議3名と学識経験者5名の計28名より成っている。学識経験者は、都市計画の専門家2名の他に、都計審の地元選出委員、商連会長、対策連盟会長とで、これを構成している。住民代表の委員20名は、1966年認可当時から賛成していた人々から10名、当時は、区画整理方式あるいは、原案に反対していた人々の中から10名の半数ずつが選出されている。委員任命については、町内会、商店会の中で互選し、市長がこれを任命するという形はとらず、当初からの賛成者は地元の町商会長の中から任命されているようであり、当初、反対していた人々は、すべて対策連盟の幹部が選ばれている。

対策連盟の幹部は、調査会の行われる事前、事後の日曜会で、欠かさずその対策を練り、幹部間の意志疎通に努めていたが、当初、事業に何らかの形で反対していた人々は、必ずしも連盟の会員ではないこと、対策連盟への動きについて行けなかった層があることを考え合わせると、対策連盟の幹部がもとの反対者の代表であると確言するのは早計であるし、賛成者にいってはまったくの上からの任命の形であって、ともにすべての住民の代弁者であるとは、いいきれないところがある。ここでの矛盾は、あとで74年7月19日に組織された「区画整理を阻止する会」の会員が増加しつつあること、連協内部での組織、「借家人組合」が、「借家人の命とくらしを守る会」に独立していったことなどにうかがわれる。

調査会には、市長から諮問に対処するため、都市改造部会、都市改造関連事業部会、基本計画策定部会が併設されている。とくに諮問第3号の検討機関として設けられた基本計画策定部会では、現実的な経済・経営の情勢把握と方法が問題となっていたので、中小企業診断協会理事長の赤羽幸雄氏と産業施設計画所長の村田聖二氏が専門家として参加している。さらに、これらで決定されたマスタープランからそのディテールへと詰めていく作業を幹線街路調査部会、区画街路調査部会、「日活通り以南の取扱いについて調査・研究」する部会で行われている。

調査会ではとくに部会を中心に討議が重ねられ、ここで一定方向が決定されると調査会に答申を提出し、再びここでの討議が重ねられた上で、正式の答申として提出する方式が取られている。

1972年7月21日から1974年2月15日までの間に調査会は、延22回、部会を含めると実に62回も開かれ、1974年2月15日の最終答申をもって、その責務を完了する。

5. 実施促進委員会

調査会での意見集約を背景に、住民要求の結集として示されている答申書の関連事業を具体化、

実施する目的で設置されたのが、関連事業実促進委員会（以下、実促委と称す）である。1974年8月10日設けられた当委員会も、調査会と同様、市長の諮問機関として位置づけられている。

(1) 組織形態

実促委は、各町内会、商店会の代表16名、市議6名と学識経験者11名の計33名から成立している。ここでの学識経験者には、調査会のそれとことなり、学者、研究者としての専門家はいない。地域内の有力な権利者の多くがこれに当たっているが、これには、また町内会の代表として要請しても要請に応じない駅前地区の代表を個人的に補填する役割も担っている。実促委も調査会と同様に部会による検討方式がとられ、現在次に示すように3諮問事項に対処するため、第1～第4の4つの部会が設けられて、討議の段階に至っている。

実促委は、調査会での条例で定められた住民参加を継承、発展させた形で、計画の実施過程における住民参加を実現させた点で評価される。たとえば、建築資金の高騰、金融の引き締め強化という現状に鑑み、金利の補助率や木造建築、R・C建築など増改築の場合ごとの金額を決定するなど、住民自身の手で実施計画へと移すにいたるまで運動の力量が蓄積されてきている。

だが、前述の「区画整理を阻止する会」「借家人の命とくらしを守る会」に見られるように、行政のいう住民側の“積み上げ方式”が形骸化されていく危惧も出てきている。

第3節 計画の推移

ここではまず、1.で立川南口の住民の主要な要求を項目別にとりあげ、これらが市当局、議会などとの交渉の中であるいは、住民間の学習、相互理解の中で如何に集約、発展していくのかを分析しようとするものである。要求は本来個別に評価できるものではなく、他との相関の中でとらえられねばならないが、要求の発展、集約されていく過程を鮮明にするため、あえて個別に見ていくこととする。ただし、総合的な観点からの検討を補完するため、(6)にまとめを設けた。2.においては、1966年事業認可時の計画案と変更後の現在の計画案を比較し、計画案修正の背景を検討することによって、住民要求の空間化の方法を分析する。

1. 借地借家人対策

(1) 借地借家人対策

1966年5月9日 市議選立候補者と地区住民との懇談会

記

1. 諮問第1号 土地区画整理事業の計画について

- (1) 施行区域の適否について
- (2) 道路の位置および幅員について
- (3) 減歩率について
- (4) 換地の位置について
- (5) 清算金について

2. 諮問第2号 付帯事業について

- (1) 立川駅南北自由道路建設について
- (2) バスターミナル建設について
- (3) 公共駐車場建設について
- (4) 関連公益建設について

(1972年9月2日、諮問)

3. 諮問第3号 立川駅南口の都市改造にともなり、地域整備の基本計画について

(1973年4月27日、諮問)

記

1. 南口駅前広場並びにその周辺街区の立体開発について

(調査委員会の答申による、南口駅前広場計画並びに南北自由通路計画と、国鉄中央線の線増及び駅舎改造計画などと合わせて勘案する。)

2. 開発公社の設置と融資対策について

(具体的な開発公社の事業内容と融資対策を考える。)

3. 公共駐車場とバスターミナルの設置について

(自家用駐車場の設置も含めて具体的に考える。)

(1974年9月14日、諮問)

- ～5月18日 借家人救済措置を訴える。
借家人対策要求の萌芽。
- 1966年8月1日 反対連盟発足
全体としては、「原案の白紙撤回」を旗印としているが、その中で、借家人、借地人の完全補償を要求している。
- 1967年7月12日 反対連盟内で、借地権者の組織化について討議される。
役員レベルの話合ではあるが、弱小権利者の力を結集しようとする動きが、ここにはじめて見られる。
- 1968年12月7日 4者会談開かれる。
前日、反対連盟と建設省の間で話し合いがもたれていたが、引きつづき建設省、東京都、立川市、反対連盟との間に、会合が持たれる。当日の出席者は、
建設省：区画整理課長及び担当責任者
東京都：建設局都市部長及び区画整理課長
立川市：鈴木市長、助役、区画整理事務所長、同次長
であった。
ここで、建設省より、
ア．都計審の付帯条件を尊重し、話合うこと。
イ．過小宅地の扱いを検討すること。
ウ．資金の貸付など助成措置を講じること。
エ．仮換地の縦覧について、十分、都と協議すること。
の4項目についての指示がなされた。
反対連盟から出された弱小者対策の要求として、「借家、間借を含めた保証の具体的問題」について話し合われたが、結論は得られなかった。
- 1969年3月30日 私有財産擁護住民大会開催
反対連盟の主催で開かれる。
- 1969年7月20日 日曜会にて、借地借家組合の構想が出される。
- 1970年3月19日 借家組合臨時総会

上記の日曜会から、臨時総会迄の間に、借家組合が成立したようである。ただし、その詳細はよくわからない。

借地人は一定程度、権利が認められているということもあり、独自の組織化というところからではなく、組織内部での権利者として、運動を進めている。しかし、借家人は区画整理法のもとでは、完全な無権利状態におかれている。そのため、区画整理事業の後、大家との再契約については何ら規定がなく、契約解消、家賃の上昇等について、事業自体はいっさいノータッチである。ここに借家人が自らの権利を守るために、組織化でもって対処せねばならない背景がある。

この借家組合は、当時、商店主62名、住宅居住者32名の計94名であり、区域全1,500世帯のパーセンテージから見ると小規模なもので、活動の方もリコール運動後は、あまり活発なものとはならなかったようである。これは1つには、借家組合の成立が区画整理の白紙撤回を目的としたものであり、権利者としての保障等、独自の要求を受入れさせようという方向性から出てきたものではなかったからである。また、組織成立時期が未詳というのも、この組織が借家人間の主体的な運動による団結から生まれたというよりも、リーダーの組織強化、拡大といった力量によるところが大きかったことを示している。

1970年9月14日 第3分科会 借家ビル構想

町商会長会議における討議の結果、分科会の中で、具体的に町づくり推進に関する検討が進められることになり、1970年9月頃から本格的な活動が開始された。

現在の権利関係分科会の前身である第3分科会第1回会議で、「南口再開発についての基本的事項」について協議され、次の結論にいたる。

ア．南口開発の必要性については、ほとんど全員が犠牲がなければと条件をつけて必要であるとした。

イ．区画整理法を適用することの可否について、犠牲がなければ良いとするもの9名、否とするもの1名。

ウ．開発に当っては、区画整理法以外に適当と思われる法規について、これらの課題として講師による勉強会を開くことに決定。

この会議の中で、借家人対策が具体策としてはじめて打ち出される。この借家人対策は、

1970年11月10日 下関視察（住宅改良事業と区画整理の合併施工。借家人組合も作られている）をはじめ、連協、調査会からの視察（たとえば、津、武蔵野）などによって、しだいに明確化していく。

こうして、借家人対策として具体化されたのが、次の協定書である。

1971年1月25日 協定書締結

全文は、2参照。

第7条、「立川市は、借家人に対しては、公営住宅あるいは、株式会社公社の建設するビル等に入居の斡旋を行い救済をはかるものとする。また、家主と借家人との間にトラブルが生じた場合は、市および連協は、借家人団体及び家主等と協力しその解決に努める。」

家主と借家人のトラブルについて、これまで市は不干渉の立場をとっていたが、連協と協力し積極的に解決をはかることを約束する。

ここできにかく、これまでの全体的なレベルでの概略的救済方法から、借家人の実情をも考慮した個々人の要求の把握とその実現へと一歩その歩みを進めたといえよう。

1973年2月16日 関連事業部会で、借家人対策検討。

とくに列記はしないけれども、種々の会合、市長会談などでも、対策は一定程度練られている。

1973年3月10日 「借家人の命とくらしを守る会」発足。

「借家人組合」を発展的に解消し、「借家人の命とくらしを守る会」を発足することが、この日の総会で、満場一致で決議される。これにより、これまで連協の中での一構成組織から、新しい独立組織として展開する。

この「借家人の命とくらしを守る会」は、その成立主体が、自発的な独自要求の発展、組織化とはなりにくい借家人からの運動化として評価できる。しかし、これは新聞、ピラ等の広報活動が微々たるもので実際面の活動もほとんど行われていないという実状から、借家人内部からの幅広い運動化によって成立したものではないことがわかる。

組合の目的もリコール運動以前と同様、「区画整理の白紙撤回」を主眼とするもので、独自要求を統一化し、さらに町づくりという観点から発展させていくという面は乏しい。

この借家人独自の組合成立にいったという事実は、あとで1973年6月12日と同年9月16日に現在の推進母体である連協に対し、「借家人組合は、既に解消しているので、連協内の組織として勝手に名義を使用しては困る」という要望書が出ていることや、調査会の南口構想が商店街を中心としてとられ、住宅地の問題は、どちらかといえば2次的にとられていることなどを考え合わせると、区画整理の法制度上の矛盾点、市レベルでの対応の限界などとともに、現在の運動の主体の限界面が見られる。

また、町づくりの総合化という視点からとらえれば、この問題は、ただ単に居住地計画の中での問題として処理される性質のものではなく、立川市の総合計画の中での南口の位置づけ、三多摩地区の連環都

市構想などとの関連の中で、とらえられてはじめて解決点が見出されるものであり、行政および借家人も含めた住民がこの課題まで到達することなくしては解決されない問題である。

1974年4月27日 12項目要求。

これは、実施確約がされておりながら、見通しが立たない各種付帯事業の早期実現を市長に要請したものである。

ア．駅広の早期実現と立体開発の手法。

イ．業務用地として、5,000坪買上げ、その後の状況。

ウ．上物建設並びに金融のための公社の設置。

エ．借家対策の為の第三者機関、並びに借家人救済の為のビル建設。

オ．金融、融資制度の強化について

カ．商店街づくり、共同ビル化について

キ．バスターミナルの建設

ク．公共駐車場の建設

ケ．南北自由通路の開設

コ．多摩川架橋の促進について

サ．蚕糸試験場（施工区域の南にある）の跡地利用計画

シ．公民館分館の建設

このとき、市当局には上記に対する回答を求めたが、新規な具体策の回答はなかった。

1974年7月4日 「都市改造権利調整員」が設置される。

毎週木曜、市役所において無料相談。

協定書で確約された、「家主と借家人との調停機関」がここに成立する。

(2) 公社及び融資

1968年12月1日 4者会談（(1)を参照）

資金の貸付など、助成措置を講じること。建設省より指示される。

1969年3月23日 南口開発特別委員会

株式会社公社方式について

話し合われた内容など、詳細はわからないが、公社方式の芽ばえとして注目される。

1969年12月9日 市当局、議会、反対連盟との3者懇談。

ここで一住民が、公社による買収方式を区画整理にかわるものとして提示し要請する。

これまでは、ただ単なる買収方式を区画整理の代りとして用いるよう要請してきたが、その方法の具体的案として、市側に提出する程度まで、内容が高まってきたことを示している。

1969年12月24日 区画整理事業建築資金等助成条例制定

反対運動が生起してきた頃より、資金融資の要求などがあったが、1968年12月1日の4者会談における建設省の指示もあって、この条例が制定された。

1970年12月12日 区画整理実施に関する5原則（2参照）

“上物建設および金融・融資のためのK・K・開発公社の設置”を審議員選挙告示の条件として提示している。

1971年1月25日 協定書締結

第4条、「立川市は、区域全体の上物建設、並びに金融のためのK・K・開発公社を設置する。開発公社の組織については、連協の意志を尊重する。」

連協会報第2（1971年2月10日発行）の協定書逐条解釈には、「K・K・公社は、区域内全部の人達の

希望により、建物の移転、建築物等について、業者の斡旋や代行をするもので、又、共同建築、高層建築等の指導や代行も行います。金融については、市の融資条例によるものや、国・都等の資金の斡旋を行い、更には、公社自身が建築を行い権利者に長期返済の方法を講じようというものであります。……」と書かれている。

上記のように、この時点で明確な公社構想を持ち、これ以後は、実現を市に要求していくための運動となる。

市への要求、交渉と並行して、住民内部でも下記のように公社設立のための動きがみられる。

1971年 2月3日 錦栄会総会

共同建築に対する合意。委任状を集めた。

1971年 3月3日 K・K. 公社設立準備会。連協と市長との交渉の中で出てきている。未詳。

1971年 3月16日 本会議において、公社案、否決される。

1973年 2月21日 武蔵野公社（単一目的公社）視察。

調査会のメンバーと市当局が出席。

1974年 2月15日 調査会の答申書が提出される。公社については、「市との連携を考慮して、財団法人、立川市開発公社の寄付行為を変更して、その目的を達成できる様にする」と答申されている。

1974年 4月27日 12項目要求（1）参照）

「上物建設並びに金融のための公社の設置」を要求。

公社の基本構想は、1971年1月25日の協定書以来、ほとんど変化していない。1971年3月16日公社案が上程された時に否決されたのも、それが株式会社だという理由が主であつたらしい。ここで、株式会社と財団法人との違いをみると、

株式会社……議会の認可が得られれば、以後、上級官庁の口入れなし、ただし、独立採算制である。

財団法人……議員が、評議員となり、職員は全員、市職員になる。100%市の責任で、赤字が出れば市の責任となる。

現在、責任問題のからみ合いの中で、公社を株式会社とするか、財団法人とするかで、問題となっており、実促委の第二部会で、協議が続けられている。

金融の問題は、1974年12月4日、実促委第四部会の答申が提出され、来年、早々の議会にかけることが決定されている。これは、1969年の融資条例にもとづき、金額の増加、利子補給の増率を内容とするものである。

(3) 駅前商店街構想

1965年 5月12日 「地下駐車場を持つ駅前広場」の請願が出される。1960年12月16日に採択される。

1965年 8月31日 商店会の有志で都へ、都計街路と駅前広場を調査。

1965年 9月21日 議員と駅前広場直結4商店街有志との懇談。

1967年 1月6日 南口開発特別委員会

地下開発請願書採択

全国的な風潮の中で、立川でも梅田地下街のような地下街開発を望む者が多かったようである。

1968年 7月3日 南口開発特別委員会

駅前広場早期実現について討議

駅前広場は、商店街にとっては、南北格差の是正と営業収益停滞の改善から、住宅地にとっては、駅広、2.1.2号線の交通公害とバスの駅前への乗入れの不便さから両者の願望がはじめて一致していたところである。それ故、駅広早期実現については要望が強く、1969年9月22日の南口開発特別委員会でも、「駅広早期実現の請願」について討議されているし、1969年12月14日の日曜会では、「駅広拡張は区画整理以

外の手法で」と確認されている。

当時は、こういった町づくりに関する要求を内包していた反対連盟も、表向きは「原案の白紙撤回」を掲げていたので、全体的な住民の声とはなり得なかったが、連協成立以後は、5項目要求、協定書等を通じてつねに要求され、調査会で空間化されるにいたっている。

この頃、立川市総合計画が策定された。これは、駅前再開発型の駅広計画案で高層ビルが建ち並んだ模型が、当時市役所の玄関ホールに展示されていたらしい。1969年3月17日の南口開発特別委員会などでは、駅周辺の立体化について討議されている。

しかし、反対連盟は、地域住民の立場からはっきりとこういった計画案に対抗している。2でもとりあげたように1968年6月30日の反対連盟報には「伊勢丹の大増築、ハーバーの進出が零細業者に何の利益をもたらすであろうか……このまま、区画整理が直行したならば、10年後の南口に何人の現小売業者が姿をとどめ得るであろうか……東京都が建築した新橋の駅ビルの地下街に数軒の飲屋が営業している。この飲屋はかつて、地上の1等地で永年営業の実績を持った経営者で、新橋駅ビルの新築と駅広拡張に立退きを余儀なくされた犠牲者で狭い営業所と高い家賃に生活の不安を背負いながらお先真暗な営業を続けている」と、大資本による開発が、地域住民の生活を破壊するものとして、区画整理事業の阻止を迫っている。

ただし、上記の新聞に、「悲観的材料の中にも、1つの光明が待っている。南口の駅広の地下街の建設がそれである。……駅広の地下開発は、南口改造に絶対不可欠の課題で……」とあるように、駅広地下開発については、理解と協力を惜しまず、成功に参画する責任があるとしている。

1969年11月28日 開発推進協議会、第2分科会

駅前開発を公社でやる案が出され、駅広実現についての財政的検討が加えられる。

開発推進協議会は、事業の行詰まりを打開するため、市が当時の賛成者を集めて作った諮問機関であると思われる。その委員構成をみると市議5名（内非権利者4名）、大地主8名（議員1名重複）、借地人1名、借家人1名、金融機関2名、学識経験者1名の計17名となっている。

1969年12月9日 第8回開発推進協議会

テナント導入と地下街建設について話し合われている。また、12日の第9回会議では、駅広早期実施について話し合われている。

1970年2月6日 反対連盟と市長との会談

ここで、反対連盟は、一括公開縦覧を要求したが拒否される。ただし、駅広立体利用については、原則として認められた。

1970年2月12日の仮換表発表後の26～28日頃、意見書、要望書がかなり集中的に提出されているが、この中で「駅広、立体利用の見通しがないから区画整理反対」という意見が多い。

1970年12月17日 5項目要求。

“駅広早期実現と立体開発”

1971年1月25日 協定書2条、「駅広早期実現と立体開発については、立川市、連協十分協議し、速やかに着手出来るよう努める。」

連協会報の逐条解釈には、これについて、「駅広早期実現と立体開発については、地元住民から強い要望があり、今日迄、陳情、請願がたびたび出され、議会に於ても採択され、又前市長並びに現市長もこれの実施を公約しておりました。しかしながら、今日迄、単なる草案は種々あるにはあったが、即時、着手できる具体的な成案はないので、本協定にもとづき、市と議会並びに連協で特別委員会のようなものを設け、速やかに着手できる具体案の作成に入るといいます。」と記されている。

1972年9月27日 日曜会

駅広早期実現分科会を連協に設ける必要性と具体的な駅広のプランを検討する。

調査会で推進する一方、会の事前事後、持ち帰り討議が行われていたが、この中で対策連盟の幹部層ではあるが具体的な空間計画をあつかうようにしている。この他、道路の側溝断面の検討もやっている。

1973年4月27日 諮問第3号(2)駅広利用計画について諮問される。

基本計画策定部会を中心に検討され、調査会ではかられた結果、つぎの答申書が出される。

1974年2月15日 調査会答申書

駅広および駅前商店街構想に関する答申の概略を示す。

ア 三鷹、立川間の国鉄の増線計画、南北自由通路を考慮に入れた上で、公共交通と市民を優先するものとする。駅広計画は、小規模な新宿西口広場のような立体利用によって、人車分離を行う。

イ、歩道部分を充分にとり、歩行者の安全と街路樹、ベンチ、花壇、噴水などを設ける。街路樹は、広く市民より募集し、商店街ごとに特徴のある街路樹を植える等、北口にはない南口特有のものをつくる。

ウ、道路（2.1.2号線）の両側に4カ所程度のバス発着所を設けて、付近商店街への顧客を誘致するようにする。

1974年4月27日 12項目要求（3の(1)参照）

“駅広早期実現と立体開発の手法”

あとで、これに対する回答が得られるが、概略的なものでしかない。

従来の画一的な駅前高層ビル化、テナント導入による商圈拡大といった手法が零細商店の多いところでは、自らの破滅を招くだけであることを、連協、調査会の活動を通じて認識していった結果、零細商店主がたがいに共存し、安定した生活がいとめめるよう、北口にはない趣のある南口の商店街造りをめざしてきている。また、全体的な商圈の見通しの中で、容積率をあまり上げずに地域内における経済格差を押えることも考慮されている。

(4) 換地設計

1965年3月27日 街路修正、減歩低減の意見書

～9月10日 街路修正は、日照、公害防止、防災のため、要求されている。

1965年8月31日 都に都計道路と駅広調査を要求。

商店街の有志による。

1967年11月10日 「小さな宅地を守る会」結成。

趣意書、申込書作成。

弱小権利者の組織化として注目される。

この会は、19日には、「弱小者の権利擁護のため、区画整理を中止し、買収方式で」という内容の陳情書を市に提出している。しかし、これ以後は、この組織についての資料は、見当たらない。自発的な運動ではなく、組織強化のため、幹部によって作られたもので、運動の発展にはいたらなかったものと思われる。

1968年12月7日 4者会談。過小宅地のあつかいを検討すること。建設省が指示。

1969年4月21日 反対連盟と市長との懇談会。話し合い成立まで、仮換地発表を行わないことを確約する。

1970年2月7日 反対連盟と市長との会談。

業務用地を福祉のため、さらに駐車場として立体利用することを要求。これを市長は、原則的に認める。

現在、業務用地の一部が、市営駐車場として利用されている。

1970年2月26日頃 意見書・要望書

この中でも減歩と飛換地に対する要望は強い。これは、反対連盟が意見書用紙を作成し、上記2点をプリントしたものを全戸配布したことによる影響も大きいのが、より全体的な住民の共通問題となっていることをものごとっている。

その他の意見、要望としては、次のようなものが多い。

ア．凹型、Γ型換地が多い。

イ．食料品店の横に病院が来る等、商店街形成、営業上の考慮が払われていない。

ウ．移転費、補償金を明確に。

エ．仮換地案を公開せよ。

ほとんどが反対の意見であるが、なかには、借地人から、「日照もない所故、具体案を早く出して欲しい」という要望も出ている。

1970年9月9日 第1分科会、第1回会議

現在の土地区画整理事業分科会の前身であるこの分科会で、「南口の再開発についての基本的事項」について協議され、次の結論にいたる。

ア．開発の必要性は全員が認める。

イ．区画整理法を適用することの可否について、可とする者1名、保留1名、否とする者9名。

ウ．区画整理法以外に適当と思われる法規については、良くわからないので、区画整理是非双方の講師の意見を聞くなり、勉強会をもって、開発手法の判断をすること。

1970年9月16日 第4分科会（現在の地区分科会）

ア．日活通り以南の住宅地区は、再開発事業から切り離すこと。以北といえども、駅周辺から離れた住宅地区については、駅広開発とは別途に検討しなければならない。

イ．減歩率の算定方式を公開すべきである。また、商業地区、住宅地区の土地価格の格差を無視し、一律に減歩するのは良くない。

などの結論にいたる。

上記のような具体的な討議と学習会がくりかえされ、審議員総辞職を境として、市側の対応が柔軟なものとなってくる中で、第1に、区画整理以外の手法を用いることは、事業が5年もたっている以上ほとんど不可能であるという客観的な条件と、第2に国庫補助金、区域住民に平等な負担、受益享受という区画整理法の好都合面を個々の住民が認識していき、区画整理実施に関する5原則としてまとまっていったと思われる。

1970年12月17日 区画整理実施に関する5原則

“日活通り以南の除外。”

“減歩率縮小のために、業務用地5,000坪買収のこと。”

“現仮換地案の大幅修正。”

この5原則をもとに、常任委員会と市理事者が懇談した結果、協定書の前身である8項目が取り決められる。内容は、協定書とほとんど同じである。

1971年1月25日 協定書締結

第1条、「立川市は、都市計画街路2等2類2号線以南の地区については、向う3年間現状のまま凍結する。この場合、市はその時点迄の間、地元住民と十分協議し、尚、大部分が除外を希望するならば、法的手続きにより、これを除外する。」

第5条、「立川市は、すでに発表された仮換地案については、従前の場所に照応し、押せ押せ方式にすることを条件として、関係権利者の意見を十分尊重し、納得がいくよう修正する。」

1971年5月10日 上記、第5条にもとづき、審議員に修正案が呈示される。

1972年8月2日 諮問第1号「土地区画整理事業の計画について」が調査会に諮問される。

1972年8月17日 調査会（第3回会議）

この会議における、日活通り以南に対する住民からの主な意見は、

ア．日活通り以南は、直ちに除外。

イ．日活通り以南を含める方向で検討。

ウ．除外は、結果的に事業の完成を遅らせる。

エ．除外は、他地域への影響が大きい。

オ．除外は、事業の効果がなくなる。

と大別される。一方、市当局は、都計街路が多くこの地域にあること、および地域内の道路状態も充分でないので、除外しない方向で検討することを要請した。

1972年9月20日発行の対策連盟報には、日活通り以南に関する、当時の市長、市当局、住民の3者の考え方がのせられている。これによると、

市長：地区の70%以上の反対があれば除外する。

市当局：技術上無理なので、是非とも加える。

地区住民：90%以上の人が除外を希望している。

1972年10月14日 対策連盟臨時総会

“かみそり換地手法”の説明

1972年11月15日 第7回調査会

市側は、日活通り以南に関し、耕地整理は済んでいるが、その後土地の細分割が行われ、防災、環境衛生上、好ましい状態ではなく、区画整理をする必要がある、との理由から、

ア．現在の4m道路およびそれ以上の幅員を持つ道路は、幅を広げない。

イ．区画整理によって新設される5m道路は、4m道路とする。

ウ．住宅地の平均減歩率を10%以下とする。

という修正案を出してきたが、結論が得られないので、もう一度検討を加えることになる。

1973年8月3日 連協と市の会談

この中で、市当局は日活通り以南に関し、

ア．手を加えないもの180軒

イ．買収あるいは北側へ移転するもの10軒

ウ．宅地の形が変わるだけのもの10軒

エ．2.1.2号線、2.2.2号線に面しているもので、区画整理の対象となるもの50軒

という案を提示した。これに対し、連協は「市は、直ちに影響を受ける住民の意向を調査し具体案を作り、関係住民の了解を得ること」を要請した。

1973年11月11日 日活通り以南に関し、市と連協との間で、次の3項目が確約される。

ア．住宅地には手をつけない。

イ．都計道路に面するものだけ区画整理法適用、日活通りより南に5.91m、2.1.2号線両側に7.96m。

ウ．技術上の問題で裏宅地におよぶ場合、最小限度の影響にとどめる。

1974年1月28日 さらに、区画整理をしない地域（住宅地）については、新たに次の取扱いをすることが確約される。

ア．移転、減歩、清算金などはいっさい行わない。

イ．建築制限は大幅に緩和をする。

ウ．道路の側溝は、1974年度において、L字溝に改修する。

1974年2月15日 調査会答申

1973年3月20日の幹線街路部会答申、1973年4月27日の区画街路部会答申等を受けて、まとめられたものである。これについては、(2)でくわしく分析する。

1974年2月19日 減歩と減歩率の修正案が出される。

これは、33㎡以下の宅地の減歩はゼロ、34㎡～100㎡については、放物線で漸次緩和することになっている。平均減歩率は、協定書通り、15%以下がようやく達成される。22日、審議会はこの減歩方法を了承した。また、20日には小宅地、小借地説明会が開かれて、この減歩方式の説明を行っている。

1974年12月10日 常任委員会

協定書の3年間延長、昨年（1974年）1月24日の1年間再延長の期限が迫ってきているので、住民代表から、早くかみそり換地の図面を作り、行政が住民の間を回って明示し、承認を得るよう求められている。

かみそり換地手法は、ひとつには、区画整理と同様立体的整備の役割を果たしにくく、事業終了後における環境保全の規定がないこと、もうひとつは、どうしても他の地への移転者が必要なことの2つの問題が残っているが、住民の権利を守るということを念頭にあれば、日活通り以南においては、この基本権利だけは守られているといえよう。

しかし、こういった部分修正の方法が、本質的な町づくり問題の解決にいたらめないということは、前にも述べた通りである。たとえば、2.1.2号線、2.2.2号線が通過交通路となることは明らかであり、日活通り以南の住宅地が交通公害を受けることは必至である。また、事業終了後、東京都区部への通勤地として、マンションが乱立し、日照、通風などが得られなくなる恐れもあり、将来における全体計画の中での生活環境維持の姿勢が求められる。

(5) 付帯事業

1965年9月10日 意見書

南北自由通路開設を要求している。

1966年5月12日 市議選立候補者との会談

この中で多摩川架橋建設が要請される。

多摩川架橋の問題は、日野の商圈を立川に導くために、当初から商店主の間で要求されていたものである。市側も、この付帯事業に関しては、積極的で、1969年3月17日をはじめ、1970年1月16日、1971年10月21日等の南口開発特別委員会で、積極的に討議されている。

1970年2月6日 反対連盟と市長の会談

“原案の白紙撤回”を迫る一方で南北自由通路、駐車場建設、多摩川架橋について話し合われる。

1970年9月7日 第2分科会第1回会議 — 付帯事業分科会の前身

南口開発の必要性の有無について協議した結果、全員が開発を必要とした。開発を必要とする理由項目については、ほとんどの委員が駅広がり狭い、幹線道路が狭い、公園、遊び場、駐車場が必要、をあげている。

この第2分科会は、24日の第2回会議で市に対し、事業のこれまでの進行状態と市の考え方、具体的構想について説明を受けることを決定する。さらに、10月16日の第3回会議で説明を受けた。これに見られる東口開設（立川駅）の要求は、10月2日の常任委員会でも話し合われているものだが、とくに東部地区の住民からの要望である。これは、東部地区の東に、官庁、市民会館がかたまっており、人の流動が激しいことから、顧客を東部の商店街に誘致しようとする考えである。

市は、ここでは、「国鉄では、現在ある駅でも無人化したり、合理化したりしているので、現在の国鉄の経済状態では困難である」と考えるが、実現には努力していきたい」と説明しているが、駅前商店街などからの反対が強く、現在は開設に対し否定的である。

1972年11月20日 関連事業部会

付帯事業についての検討は、当時、調査会の都市改造関連事業部会の中でおこなわれていたが、この日の部会で、市側から、国鉄との接衝結果について下記の如く説明されている。

ブ．国鉄の複々線化

1972年度調査費が組まれ、5年計画で実施される予定となっている（1974年2月15日の答申書によると、1974年度着工、1978年度完成がほぼ決まっているそうである）。

イ．南北自由通路

国鉄側は地下道方式を望んでいる。ただし、予算は全額市負担。

1973年5月19日 区画整理だより Ⅷ 15

対話集会の資料として発行されたこの区画整理だよりに、付帯事業の進展状況と市の考え方が記されている。

ア バスターミナルについては、駅広を有効に利用するため、都と接衝中である。

イ．1985年を目標に500～600台の公共駐車場を造る。

1973年11月29日 調査会諮問第3号の答申

駅広利用計画との関連の中で、南北自由通路を「現地下道の東側で、幅員を最低6mとし、自転車、乳母車、車椅子なども通れるようにする」と、答申されている。

1974年5月15日頃 12項目要求回答

1974年4月27日に、連協が要求した12項目についての回答が市より得られる。この回答の概略を示す。

ア．バスターミナルの建設

都の富士見団地（立川南口の南西方向にあり、さらに住宅建設が予定されている）対策の一環として暫定的なバス発着所を設置することが決っている。

イ．公共駐車場の建設

業務用地を効率的に活用して、調査会の答申に沿ったものを計画していく。

ウ．南北自由通路の建設

線路の南北と駅前広場内の人々の流動を調査するとともに、自由通路の設計に入れるよう、国鉄と折衝中である。

エ．多摩川架橋の促進について

1974年度に調査費が都で組まれている。

オ．公民館分館の建設

本館が近くにあるので、設置は無理である。地域住民権利者が気軽に利用できるような施設を設けるよう検討する。

カ．蚕糸試験場の跡地利用計画

住民のリーダーの中には、ここに公営住宅を建設して、南口の住民を収容しようという考えを持った人もいる。しかし、市としては、三多摩広範囲の市民に直接効果のある施設をつくりたい意向である。

(6) ま と め

以上、南口における主要な要求の推移を経年的にみてきたが、その流れと形態は、反対運動の大きなピークとなるリコール運動でその前後に大別される。

審議員の総辞職が行われた1970年3月14日以前は、行政側の住民無視に対し住民の権利を主張するという、権利要求運動として発展し、リコール運動へと進むのである。この時期にも町づくりへの潜在的な要求はあり、駅広、南北自由通路、多摩川架橋等意見書として、表面化しているものもあるが、この頃の住民運動の推進母体である反対連盟は、区画整理の白紙撤回、民主的話し合いを要求した。これは、要求をもとに話し合う基本原則として定着し、1966年8月1日、条件付賛成者と絶対反対者の一致点となった。反対連盟にとって、まだその組織が未成熟であるが故に内部矛盾を露呈させずに進んでいくためには、あくまでも原案反対での一致をつねに保持していかなければならなかった。このことは、また、要求の一致点を求め問題の本質を明

らかにし、運動の統一、団結をはかるうえで、非常に大きな役割を果たしていく。リコールの成立寸前、審議員総辞職をしてからの町づくり運動は、対策連盟、連絡協議会を中心とした、住民のイニシアチブをもって進行していく。

市の財政的困難などから、「手法としては、区画整理法でしかできない」という情勢を認識した連協は、その手法を行政中心から、住民の手に移すという作業を各階層の要求を取入れる中で行い、これが区画整理に関する5原則として、1970年12月12日、連協の委員総会の中で決定される。これは、審議員総辞職後の新審議員選挙に当たっての住民の民主的権利要求、すなわち審議会への公開制と合わせて、住民主体の町づくり計画要求として統一されていく第1段階でもある。これは、さらに全住民的組織である連協の一致団結力と対策連盟（反対連盟）を中心に蓄積された専門知識との集積が弱小権利者もふくめて幅広い地域住民の要求にねざし、協定書として締結される。この協定項目は、専門家を含めた調査会の討議を通じてより具体化、洗練化され、現在実促委によって実施過程へと進められている。

2. 事業計画の推移

(1) 日活通り以南の取扱い

事業施行区域一律の区画整理手法の適用→かみそり換地手法の適用

これは、日活通りと南口大通りを広げるのに必要な最少限度の宅地だけについて区画整理をかけ、その他の宅地については、住宅地の細かい道路の新設を取りやめ、現状のままとして手を加えないようにする。また、交換分合によりある程度の土地の整形も行うというものである。

この考えを具体的に、日活通り以南の約250宅地に当てはめると次のようになる。

ア 住宅地として、全然手を加えないもの、約180宅地。

イ. 買収をするか、北側の市有地へ換地するもの、約10宅地。

ウ. 宅地の形が変わり、場合によっては建物まで動かす必要がでてくるが、減歩にも清算金にも関係のないもの、約10宅地。

エ. 日活通りの南側と南口大通りの両側に面している宅地で、区画整理の対象として、減歩と清算金に関係があり、建物も動かさなければならないもの、約50宅地。

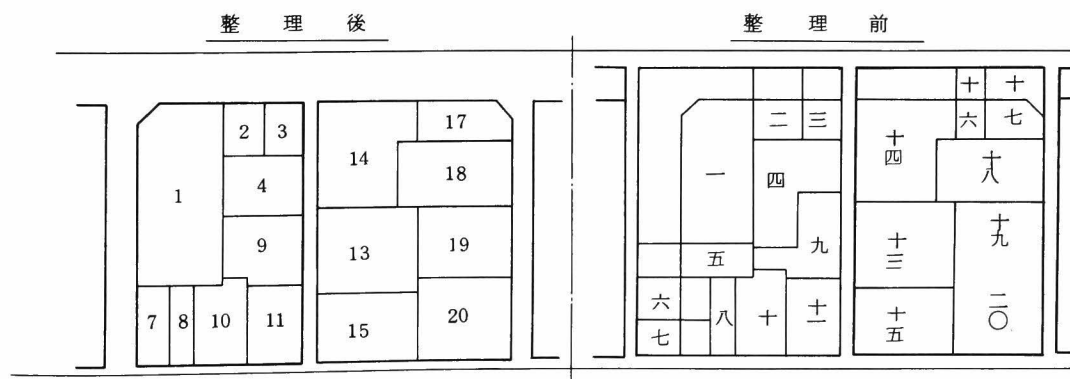


図16-4 「かみそり換地」適用例

この地域は、施工区域を決定する以前から問題となっており、立川南口における住民運動の中で、最も強く前面に押し出された要求のうちの1つでもある。まず第1に、この地域の9割以上は住宅地で、区画整理による町づくりが行われても宅地が狭くなり、固定資産税が高くなるばかりで、商業地のような利用増

進、収益増加も期待できないし、資産評価の対象とはならない。第2に、1930～31年頃、耕地整理が行われているので、日活通り以北、中でも東部地区と比べれば、比較的道路が整っている。第3に、戦前に建てられたような古い住居が多く、移動に耐えられないものが多い。以上3点の理由により、地区住民により「施工区域からの解除」が要求されていた。

一方、市当局は2.2.2号線、2.1.2号線の拡幅という都市計画上の要請と、耕地整理が終了しているとはいえ、老朽家屋、違法建築物、4m未満の道路、袋小路など防災上、危険性が高いという状態を是正するため、区域内に含めるという線を固持していた。

この両論が折衷されたのが「かみそり換地手法」である。この手法は、買収できる所は買収、代替地を希望する所には、日活通り以北などに代替地を用意し、以前、間口が狭く奥行が長かった土地を間口が広く奥行の短い敷地に交換することにより、内部の住宅地にほとんど手をつけることがないようにしている。間口が広がるこの方法は、また、2.1.2号線、2.2.2号線沿線の商店街化をめざす上でも、好都合なものとなっている。

(2) 駅前広場

6,580㎡ → 地上の駅前広場4,300㎡と地下1階1,500㎡に縮小

駅前広場は、原案の形状と面積を最小限度必要とするけれども、駅前、東部地区を中心とする零細商店主層の減歩率と飛換地の修正に対する要求は強く、現段階において住民の諸権利を守るためにはやむを得ないものとして、上記の案が決定される。上記の案は、北口のような核店舗、高層ビルによる町づくりが真に住民のための町づくりにならないということと、地区の住民が認識するにいたり、「全体として、駅前への流入車数を減少させ、2.1.2号線沿いを中心とした地域の商店街化をはかろう」というところで住民の一致をみたことも大いに関係している。

この案が採用され現実のものとなると、バスが駅前広場にすべて入りきらず、地区周辺の住民からの不満が高まるのが予想されるが、これに対しては、「地上の駅前広場は、バス、タクシー乗り場などに利用し、地下1階の駅前広場は、駅の改札口と南北地下自由通路とを接続して乗降客が車と交差しないで広場内の通行ができるようにした」（調査委員会、答申書）という立体的動線処理の活用と、2.1.2号線の交差点付近には、バスターミナルを設けるということで対処することになっている。

また、通勤客にとっては、できるだけ駅への徒歩時間が短いことが主要な要求の1つであることを考慮して、バスの降車場は駅前とし、乗車はバスターミナルからという手法も考察されている。

(3) 2.2.2号線（日活通り）

15m → 北側へ3m拡げ18mとする。

2.2.2号線は、昭島と国立とを結ぶ都市計画街路であり、西は諏訪通り、東は市役所のところまで、拡幅が完了している。このため、2.2.2号線が南口の事業区域内で通過道路となることは、ほぼ確実である。また、2.2.2号線は、当事業区域内において、25m道路の2.1.2号線と交差するので、交通渋滞の発生が予測される。さらに、2.1.2号線、2.2.2号線沿いの商店経営者の間からも、区画整理法による拡幅を望む者が多数いるという事実から、修正されたものである。

専門家、市、調査委員、2.2.2及び2.1.2号線沿いの営業者から出されたこの北側への拡幅の修正案は、日活通り以北に対しては、減歩の増大と飛換地発生の可能性を増加させる原因となり、拡幅反対の要求が起っていたが、業務用地の買収と道路面積、駅前広場面積を減少させ、影響を緩和させることで一致するにいった。

通りに面する商店の間でも、物品販売業を営む業者にとっては、営業が成り立たなくなる恐れもでてくるが、街路樹を設けたり、歩道を拡幅することによって、2.2.2号線の通過交通路化から、商店街としての機

能を維持しようとする動きもでてくる。

(4) 西、諏訪通り

16m → 12m（車道7m、歩道両端各2.5m）へと縮める。

2.1.2号線もそうなのだが、日活通り以北の商店街化推進に対してひろ過ぎると通過交通路となる恐れが出てくる。とくにこの通りへの流入車は、駅前に入ると、すずらん、いろは、大映通りを経て市役所前の道路へと至ることになり、このことは、単に西、諏訪通りの問題としてでなく、区域内全域を都市計画如何に位置づけるかが問題となってくる。ここで、零細商店主を中心として区域内主要街路の商店街化をめざす方向性が打ち出され、区域内への通過交通、締め出しの姿勢が確立される。また、減歩率の縮小と飛換地の是正の意味からも修正案の方が好都合であり、日活通り、駅前広場との関連の中で打ち出される。

(5) いろは大映通り（2.2.5号線）

16 → 14m（車道8m、歩道両端各3m）既存道路の利用

東部地区は、全区域の中でも最も街路が複雑で小零細商店が集積しているところである。この地区の原案における飛換地、換地の形状位置は、とくにひどく、現存道路を無視した2.2.5号線の新設とともに、不満がうっ積していた。また、この地区は、(4)と同様な商店街形成の意向が強く、新案に修正されたものである。この修正案によって道路計画の上では、立川南口駅前から、国立にぬける2.2.5号線への連結が悪くなり、道路幅も狭すぎるが、区域内住民の権利を守るという基本に立って取決められている。

(6) 細 街 路

調査委員会における検討の結果、下記のような結論に至り、これを受けて修正された案は、既存道路を中心としたものになっている。このため、修正案には、五叉路なども存在している。

区画街路の位置と幅員については、換地、減歩率ならびに清算金などと密接な関連があるので、中間答申をふまえて、変更計画試案について審議した結果、将来の展望、地域地区の改定、地域の環境保全ならびに交通安全対策等の諸条件を勘案すると共に、さらに土地利用の増進が計られるよう充分検討し、特に次の諸点を考慮する必要がある。

ア、諏訪通り、駅前大通り、錦中央通りを機能的に結び、歩行者優先の区画街路を設定することが望ましい。

イ、将来、立体化が想定される地域の区画街路については、中間答申に示した基本計画の策定にあわせて、考えていくものとする。

ウ、区画街路は、地域住民の生活に最も関係が深いので、路線の決定にあたっては、住民と話しあいのうえ、その意向を充分尊重されたい。

付記：住民権利者との協議段階においては、地元権利者の意向を充分尊重されるよう配慮されたい。

東部地区と駅前の住民を中心として、現地換地の要望が強く出され、これがこの修正案となって表われている。先述した幹線道路と駅前広場は、1973年12月5日の都計審ですでに認可されているが、区画街路も1974年12月5日の都計審で認可された。

(7) 減歩及び減歩率

1966年認可時に平均19.87%、最大27～28%であったものが協定書締結以後、平均16.04%、最大22～23%で、最大減歩率は平均の1.5倍までとし、それをこえることが避けられない場合は、清算金を支払うことが確約されるにいたった。現在では協定書の内容通り、平均15%以下に下げている。

また、以前は65㎡以下の宅地についてのみ減歩緩和をしていたが、今回の案では100㎡～34㎡までを放物線で漸次段階的に緩和し、33㎡以下の宅地は、減歩ゼロとなっている。

これはすべての住民の一致する要求であり、意見書、要望書の中でも、市・市長等との交渉においても商店、住宅を問わず、常に要求されていた。中でも、強力に要求実現を推進していた零細商店層は、商、住の併用住宅であるところが多いという事実と、借地人、借家人住宅居住者などをまきこみ、組織の強化をめざ

す方向から出てきている。

図 16-5、16-6、16-7 はそれぞれ南口地区の現状、当初の区画整理計画、最終的にかたまった計画を示す。

第4節 町づくりへの発展

立川南口の住民運動が今日の住民のイニシアチブによる町づくりへと進展していく過程は、反対連盟から対策連盟、対策連盟から連絡協議会へと住民組織が住民要求にねざし、統一させ、組織そのものを発展させていく過程でもある。原案反対という一致のもとに大同団結していた反対連盟の時代は、商、住を問わず住民内部の意識的な層を中心としての運動であったが、この後連絡協議会を中心とした町づくりへと進められるようになっていく時期は、複層した階層のもとで、全住民が丸丸となって進められたものではない。リコール運動による審議員総辞職という事件の後の混迷状態に、町商会長会議などにおいて、住民間の一致点を模索していく中で町づくりを推し進めていく過程をみれば、その運動が主として零細商店主層によって担われてゆく過程が鮮明になってくる。

これは、区画整理法の網が南口の都市機能を低下させ商圈としての低迷化現象をひき起す一方で、新宿より20～30分の位置にありながら、少なくとも他地域での再開発、区画整理などに見られるような弱小者の地域からの追い出しは防ぐことができた、という客観的な条件のもとで、南口においてしか営業（くらし）が成り立たない層、すなわち零細商店主層を中心とするものとなっていったことを示している。このことは、また、調査委員会における専門家の助言、反対連盟、連絡協議会の一致点を見出す姿勢、広報活動をはじめとする密度の濃い運動の中で、商業地区の中でもその大部分をしめる零細商店が町づくりを本格的に展開するようになったことを示すものである。

また、連絡協議会による努力によって全住民要求の一致点が5項目要求として明文化される。さらに、住宅地区の要求、借家人対策等の要求を肉付けし、実現性に近いものへと発展させたのが協定書である。この弱小権利者、未組織者の要求をとり入れ、組織化をはかっていくことで、対市的にも推進の母体としても強固なものとなってくる。とりわけ、南口の零細商店は、住宅併用型の店舗を構えているのが多く、これが上記の理由とともに生活基盤整備を一定程度認めさせ得るものとなっている。

従来の区画整理法は、受益者負担という名のもとに、住民の犠牲に立脚した安上がりの公共施設整備のために用いられることが多かった。しかも、その公共施設は、地域住民のための環境整備、生活基盤整備につながるものは少なく、たとえあっても2次的に得られることが多く、産業道路の建設などに整備の主力が注がれていた。

こういった情勢のもとで、立川南口の事例は区画整理法における土地についてのひとつの新しい考え方に到達している。これまで、各地で頻発している区画整理に対する住民運動では、「区画整理法適用の拒否」をするものがそのほとんどだったが、ここでは、反対連盟の反対理由に見られるように、減歩と換地による区画整理手法の不合理性、矛盾の根源を見極め、認識した上で、区画整理法適用によって逃れることのできない減歩という住民への権利侵害を、付帯事業で地域全体を包絡することによって防護しようとしている。減歩の低減、住民個人の権利防衛といったところから出発した住民運動が個人の域に止まらず、付帯事業をすべての住民へ返還することで一致している。このすべての住民に対する還元で住民要求が統一するためには、地域全体の町づくりのビジョンを住民が持ち、1人1人がこれを認識するにいたらねば不可能なことであり、調査委員会の答申書における南口独自の特徴的な商店街構想は住民運動がここまで到達していることを裏付けるものであろう。

立川南口においては、調査委員会から実施促進委員会へといたる、条例によって裏付けられた住民参加制度

の積み重ねがある。このことは、住民が現実行政にねざして、まちづくりをすすめる力量を蓄積しはじめていることを示すものとして注目される。

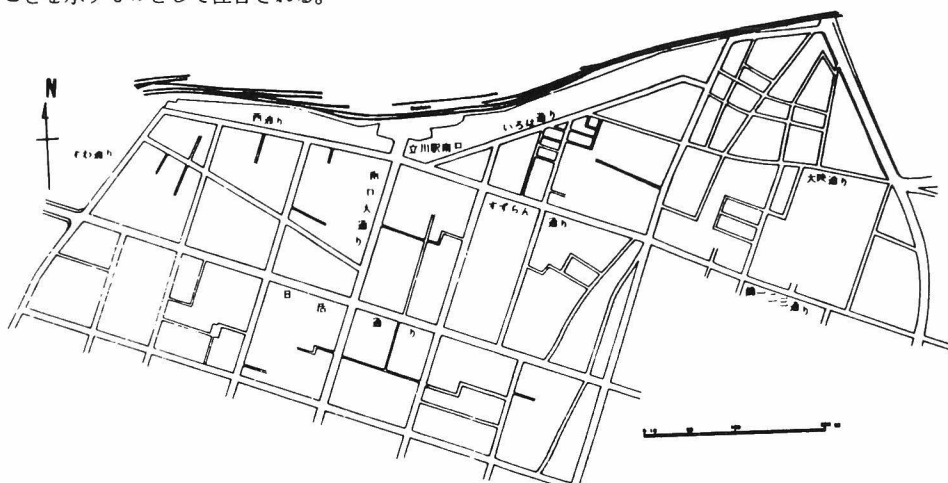


図 16 - 5 立川駅南口地区現況図

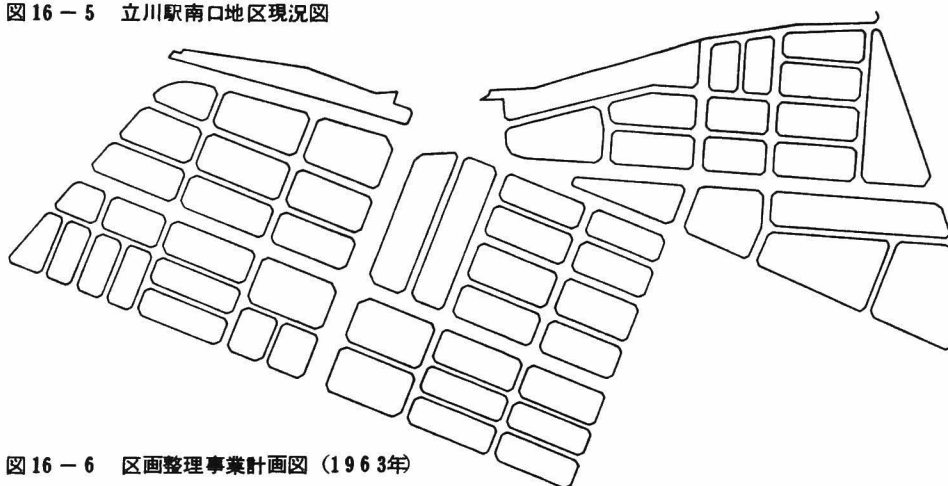


図 16 - 6 区画整理事業計画図（1963年）

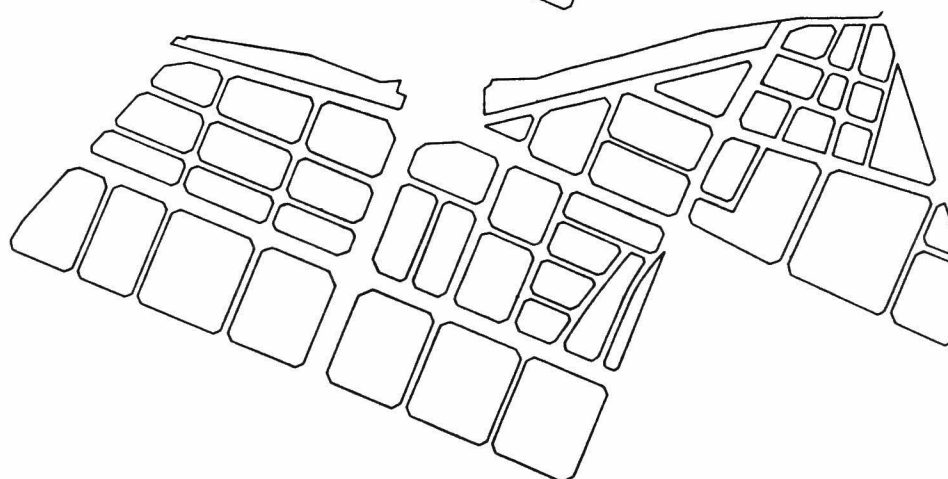


図 16 - 7 区画整理事業変更図（1973年）

第17章 東京都戸山ハイツたてかえ事業の場合

第1節 戸山ハイツ建て替え事業の背景

1. 戸山ハイツの概要

戸山ハイツは東京都新宿区戸山町にある都営住宅団地である。第2次大戦までここに陸軍戸山学校、幼年学校、近衛騎兵隊が立地していた。1943年には紀元2,600年事業や戦災の避難地として都市計画公園の決定が下された。戦後、都は戦災復興特別計画に従って公園として設計し、1947年には実施の段階にきていた。しかし、1948年にGHQ公共福祉課が提唱して、建設省・厚生省・大蔵省および東京都は協議の上、ここに木造住宅地をつくることを決定した。米軍が野戦兵舎用の資材を払い下げるといのがきっかけであり、それを中心に、さらに必要な材料が集められた。大蔵省は土地を都に貸し出すことに同意した。戸山ハイツ住宅は1948年10月15日に着工され、翌1949年3月15日に入居が開始された。その内容は次のとおりである。

敷地 約20 ha
戸数 1,052戸
構造 木造平屋建 554棟
利便施設 保育園1 公衆浴場1 生活協同組合等

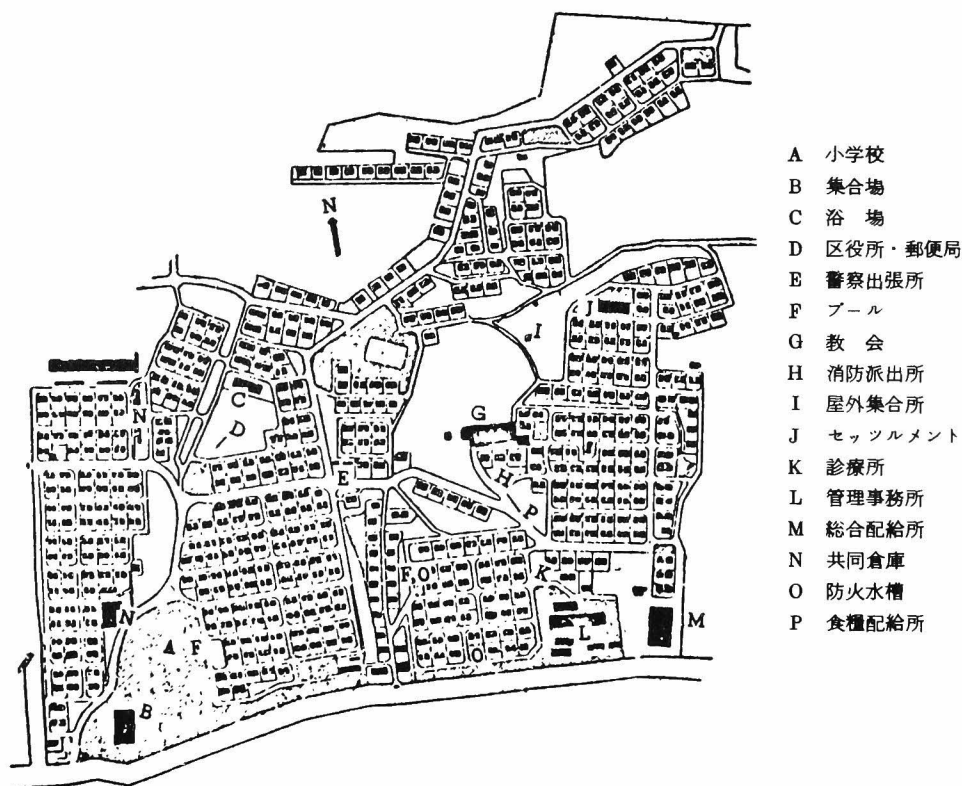


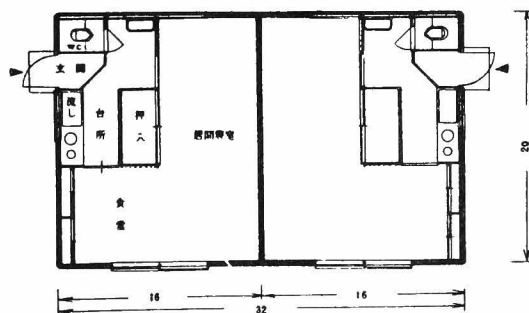
図17-1 戸山ハイツ住宅団地配置図（「新建築」1949年6月号より）

図17-1は住宅と各施設の配置を示す。また図17-2～11はここに建てられた3種類の住宅の型を、表17-1はそれぞれの型毎の諸量を示す。

500円の住宅貯金をもつ2人以上の世帯という条件で希望者が公募され、抽せんが行われた。希望世帯は、34,999世帯で約35倍の競争率であった。入居世帯の構成を表17-2に示す。

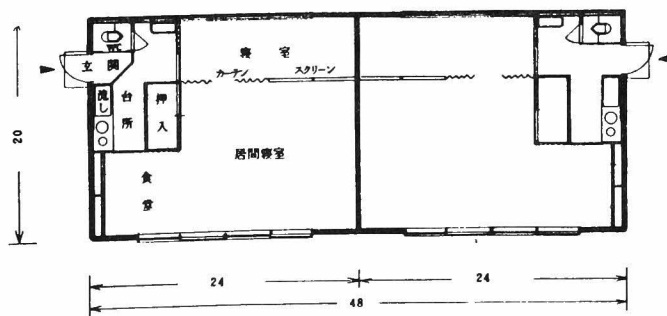
表 17 - 1 住宅型式毎の諸量（資料 図17-1に同じ）

型 式	棟 数	一棟の戸数	戸 数	一戸の面積	坪 数
2 P 型	4 6 9	2	9 3 8	2 9.8 m ²	9
2 S 型	2 9	2	5 8	4 4.7	1 3.5
1 S 型	5 6	1	5 6	〃	〃
計	5 5 4		1, 0 5 2		



単位 フィート

図 17 - 2 2 P型住宅（出典 図17-1に同じ）



単位 フィート

図 17 - 3 2 S型住宅（出典 図17-1に同じ）

戸山ハイツ住宅に使用された建築材は質の低いものであり、また住宅は応急的であったので粗雑につくられていた。そのため老朽化が著しかった。さらに家が狭いために増改築が多く行われていて火災危険区域に指定されていた。これらの事情により都はそれを4階建アパートに建替え立体集約化し、あわせて地区内の戸山公園を整備することに計画決定した。これが1960年8月13日建設省告示第1619号による東京都市計画戸山ハイツ一団地の住宅経営決定である。

しかし、その後住宅需要が一段と増大し、また建築技術の進歩等、社会的な情勢が変化したのにもなって、この計画を大きく変更して、新たに1966年度を初年度として、5階から16階建の中高層建築に建てかえる戸山ハイツ住宅建替5カ年計画が立てられた。1964年10月14日に行われた戸山ハイツ一団地経営打合せ会は、この変更案を作成するのに主な役割を果たしたと考えられる。

都はこの計画を実行に移そうとしたが、ハイツの住宅にかかわるいきさつから、払い下げを当然だとして要求する住民が反対し、事業は行き詰った。しかしさまざまな交渉や運動、意見表明が行われる中で条件付で建替に賛成する人々が登場し、都との間でその条件について交渉をもった。この交渉を軸にして建てかえに関する空間や制度が決定されて、事業は最初の計画を変えながら実施されていった。

戸山ハイツは1973年にほとんど完成した。本論文では、以上の流れの中から、主に1965年末の前半までの部分をとりだして分析した。

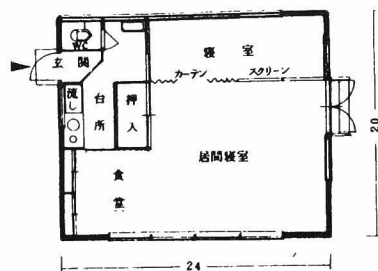


図17-4 1S住宅 (出典 図17-1 に同じ)
単位 フィート

表17-2 入居世帯の構成 (出典 図17-1 に同じ)

	2人 世帯	3人	4人	5人	6人	7人	8人	9人	10人	11人	12人
入居世帯者数	208 208	287	202	135	83	60	113	8	3	0	1
同上 %	20.8	28.7	20.2	13.5	8.3	6.0	1.3	0.8	0.3	0	0.1



2. 都の建て替え計画の内容

1で述べたように、戸山ハイツ建てかえ計画は、まず1960年8月13日に建設省が第1619号として告示した内容であり、それはその後1964年頃に変更された。この2種類の計画を以下に示す。

その執行年度割計画は

1966 年度	1.3 %
1967 "	8.2 "
1968 "	13.9 "
1969 "	58.4 "
1970 "	18.2 "

これが、都が住民参加による建替えを行う直前の計画であった。

第2節 住民組織の推移

1. 戸山ハイツ住民組織の概要

戸山ハイツ払い下げ対策会議（以下「払対」という）は1962年6月1日に結成された。これは自治会を基礎にし、払い下げ運動を行った。一方、その払い下げ運動つまり建てかえ反対運動の内容や進め方に疑問をもつ人々が表面に出て、1968年に新しい戸山ハイツを作る会（以下「新しい会」という）が組織された。1969年2月17日に払対は住宅対策会議（以下「住対」という）に名称をかえ、建て替え賛成に転じた。その結果、戸山ハイツ全体が賛成となるまでこの地区の住民による運動は、組織の点ではこの2者によって担われた。この時期以降、「戸山ハイツ商工振興会」と「持家組合」が結成される。これらはともに住対の流れに属する人を主にした組織である。前2者との性格の違いは次の点にある。つまり前2者はさまざまな階層から成っているが、後の2者はそれぞれ営業者、分譲住宅希望者という単一の階層でつくられる。この結果、運動の進め方に次のような相違がでてくる。前2者は、ハイツの全体的なあり方にも関心をもち、後2者は、前2者の運動により決定された枠の中でそれぞれの要求の実現を推進する。ここでは戸山ハイツ住民組織分析の視点を多様な住民が討論する機会がどのようにもたれ、その要求がどのようにくみあげられ、整合性をもった要求になったかにかきたい。従って構成員と要求の点で本来的に限定されている戸山ハイツ商工振興会と持家組合を除いて、払対（住対）と新しい会について、次の諸断面を検討するのがよいと考える。

- ① 結成と規模
- ② 基本的な機構
- ③ 機構の推移
- ④ 機関紙

①で、組織の結成された時点と事情、その規模を述べ、②では規約に基づき、また実際の動きを追跡して意見や要求が討議されくみ上げられる機構の基本的な形を示す。それを受けて③では、運動の推移と機構の対応関係についてふれる。④では、情報伝達手段としての機関紙についてその実態をのべる。

	1960年8月15日 建設省告示第1619号	その変更計画
区画面積	20 ha	24 ha
戸数	1,800 戸	3,168 戸
施設	集会場 1 管理事務所 1 小学校 1 幼稚園 2 公衆浴場 1 併存店舗 戸山公園	集会場 2 管理事務所 1 小学校 1 幼稚園 1 保育園 3 交番 1 店舗 19 戸山公園

（「戸山ハイツ団地概要」1966年4月 都住宅局より）

変更された計画における住宅の内訳は次の通りである。

中・高層の別 住宅の種類	中 層		高 層		計	
	棟	戸数	棟	戸数	棟	戸数
一 種	9	372	9	1,176	18	1,548
二 種	32	1,440			32	1,440
分 譲			2	180	2	180
計	41	1,812	11	1,356	52	3,168

（同 上）

2. 払い下げ対策会議

(1) 成立と規模

払対は1962年6月1日に結成された。戸山ハイツ住宅の全戸を会員とする自治会の上部組織である。従って全戸がそのまま払対の会員であった。しかし新しい会が活動を行うようになってから、自治会を――従って払対を――脱退する者、自治会にはとどまるものの払対に関する活動には参加しない者が出現した。1968年7月1日に払対の行った全自治会一斉調査は919戸を対象にしたが回収票は732であった。

(2) 基本的な機構

ア 規約と機構

次の資料は1962年6月1日に施行され、1969年12月11日に5度目の一部改正を受けた「戸山ハイツ住宅対策会議規約」であり、これをもとにして払対の組織・機構は図17-5のように図化できる。

戸 山 ハ イ ツ 住 宅 対 策 会 議 規 約

第 一 章 総 則

第1条 この会議は戸山ハイツ住宅対策会議と云い、（以下「対策会議」という）事務所を戸山ハイツ内に置く。

第2条 対策会議は戸山ハイツ内の自治会で構成する。

第3条 対策会議は戸山ハイツの町造りを推進し、居住条件の向上を図ることを目的とする。

第 二 章 委 員

第4条 対策会議の委員は各自治会がその会員中より30戸までにつき1名の割で選出する。

2 委員の任期は1年とする。

3 委員のうち各自治会の代表1名は常任委員になる。

第5条 委員の互選により議長1名、副議長2名、事務局長1名、事務局次長1名、および会計1名、監査2名を定める。

第6条 議長は対策会議を代表し会議を招集し、会議の議長となる。

副議長は議長を補佐し、議長事故あるときは予め定められた順序に従い之を代行する。

事務局次長および事務局次長は事務を処理する。監査は会計および業務の執行状況を監査する。正副議長、事務局長、事務局次長、会計及び常任委員は常任委員会を構成し、日常業務の運営に当る。

第7条 対策会議に専門委員会を置くことができる。

第 三 章 会 議

第8条 対策会議の会議は委員総会及び常任委員会とする。

第9条 委員総会は定例又は臨時に、常任委員会は必要の都度開催する。

2 会議の招集は議案の内容を明示、少くとも5日前に通知する。但し、緊急の場合を除く。

第10条 委員総会は次の事項を審議する。

1. 目的達成に必要な陳情、請願及び重要な事項。
2. 予算、決算に関する事項。
3. 規約の改廃に関する事項。
4. 住民大会及び住民投票に関する事項。
5. その他必要な事項。

第11条 委員総会は2/3以上の自治会を含む委員、過半数の出席により成立し、議決は出席委員の過半数による。ただし、委員の代理を認める。

第12条 常任委員会は対策会議の運営に当たるものとし委員総会で定められた事項を執行する。

第13条 常任委員会は 2/3 以上の自治会を含む常任委員過半数の出席により成立する。ただし、常任委員の代理を認める。

第 四 章 会 計

第14条 対策会議の経費は普通会費と臨時会費による。普通会費は毎年予算で決められた額を（戸数割）自治会がまとめて納める。臨時会費は必要に応じて徴収する。

第15条 対策会議の会計年度は 4 月 1 日から翌年 3 月末日までとする。

第 五 章 其 の 他

第16条 対策会議の会議及び会計は各自治会に公開される。

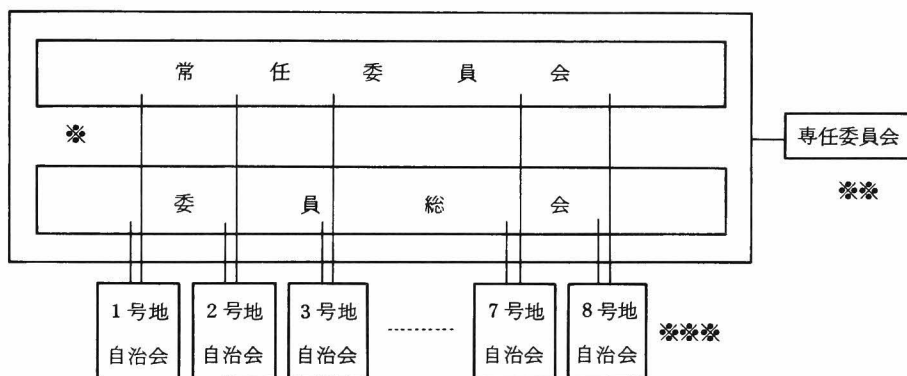
第17条 対策会議に顧問を置く事が出来る。

第18条 ニュース及び広報活動の発表は常任委員会の承認を得ること。ただし、緊急の場合は議長一任とする。

第19条 委員が委員総会の決定に違反した場合は常任委員会で処理する。

第20条 本規約に疑義のある場合及び本規約に明記されていない事項については委員総会の決定による。

以 上



※＝議 長 1 名
副 議 長 2 名
事 務 局 長 1 名
事務局次長 1 名
会 計 1 名
監 査 2 名

※※＝その存在が明らかなのは住宅専門委員会である。

※※※＝次の各号地：1号地、2号地、3号地、4号地
5号地、6号地、7号地、8号地

図 17－5 払い下げ対策会議の機構

これから、常任委員が各自治会の意見を対策会議のレベルにのせる上で中心的役割を果たしていることがわかる。

払対（住対）は、少なくとも 3 回アンケート調査を行った。これらのアンケートの目的は、払対（住対）の幹部が、政策・方針を決定する際の指針となることと、都との交渉において払対（住対）の主張が如何に大多数の住民の要求に支えられているかを都に対し示威することであった。とりわけ新しい会が個人参加の組織として動きを活発にして以来、後者の目的の比重が増した。

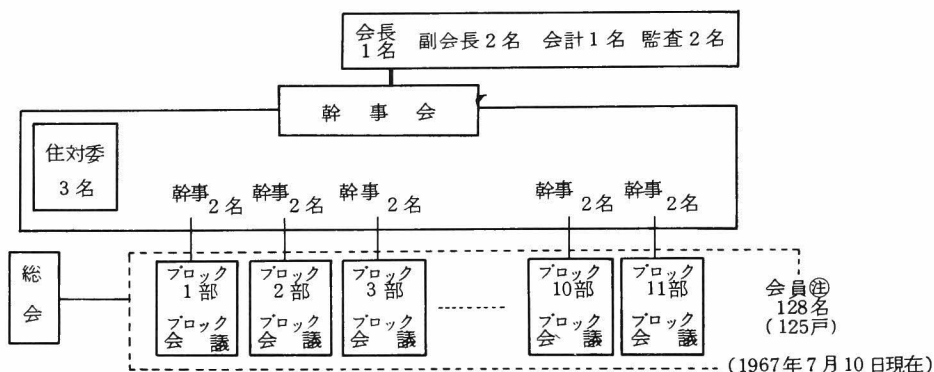
住宅は 69 年 3 月 13 日に建てかえを認める条件を示した確認書を都との間でかわしたが、それは同年 3 月 7

日付で行われた全住民の批准投票がその確認書を認めたからであった。アンケートが方針の基礎資料であるのに対し、この投票は方針そのものを問う形で行われた。新しい会の活動の形式に対し、全構成員に方針の採否を問うたところに自治会に基づく住対の特性をみることができる。なお、ハイツ全体の住民大会は2回確認できる。

1. 各号地自治会 — 2号地の場合

「2号地自治会だより」によると、この自治会は次のように構成されていた（図17-6）。

図17-6 2号地自治会の機構



1. 会長は即住対常任委員である。
 2. 幹事会は2×11ブロック＝22名の幹事と3名の住対委とで構成される。
 3. 住対委は後述する住対規約の1969年12月11日、一部改正された版によると各自治会がその会員中より30戸につき1名の割で選出することになっている。
 4. 総会が選出 …… 住対委、監査
幹事会の互選 …… 副会長、会計
会長は幹事会が幹事会のメンバー以外から選挙で決める。
- ⑥ 会員は1戸に1人とは限らない。何故ならこの数字の出所によるとハイツ全体で各自治会会員の合計は1,156人となり戸数1,062を上回る。

(3) 機構の推移

ア. 払い下げ対策会議と自治会との関係

払対は、戸山ハイツの自治会が払い下げ問題を解決するためにつくった組織である。したがって、その問題について住民が統一歩調をとれる間はこの関係が疑問視されることはなかった。しかし建てかえ賛成派が動き始めると、払対内での対立が即自治会内での対立となっており、自治会がおこなってきた従来の活動、たとえば隣善、連絡などが阻害されるようになった（注1）。（これは感情的なしこりにもなった。）また、賛成派の3号地自治会長は、払対全体の意志にさからって、3号地居住者説明会（都を招いて計画について説明させる会）をひらいている。

1966年10月1日の2号地住民大会では、賛成派は別々に行動すべきだという発言があるし、1967年5月27日の同大会では、招待された住対事務局長が、反対分子は除名して組織の戦闘性を強化するつもりであることを表明した。

この年の6月、住対の主催でハイツアンケートがとられた。そのうち2号地の分は次のとおりである。

（2号地自治会だより Ⅷ24、1967年7月10日発行）

125戸中、未回収5、白紙回答4を除いた116戸での集計結果

（注1） — 新しい会ははっきりとこの矛盾を突いている → 「われわれは、自治会活動を否認するものではなく、できればよりよい自治会を作り、強力な活動が望ましいのであるが私下会議の活動以来、私下会議即自治会という考え方に批判的な分子が頻りに集まって都側の計画案をいろいろと手直ししてきたのである。」（新しい会会報 Ⅷ11）

○ 現行の払下対策会議の構成

(イ) 現状で良い…………… 84

(ロ) 個人加入が良い…………… 32

この結果について2号地自治会会長は、①対策会議の構成は全員加盟という現状で行くのが最も望ましいが、都の対応によっては同意する者の個人加入制になろう。②賛成派と反対派がはっきり存在する以上、自治会ぐるみで払対に加入するのは不合理である、分離する方がお互いのためによい、とコメントしている。また同会長は別の機会に、自治会内で動く建てかえ促進派は都が送りこんだ攪乱分子のようであると言って、②の趣旨を強調した。

ところで住対事務局長と2号地自治会会長は、組織をどのように変えるかという点で微妙にことになっている。事務局長は払対から建替賛成派を除いて強化しようとしているのに対し、自治会会長は、自治会ぐるみの払対への加入について疑問を出している。その意味で、自治会会長は新しい会の組織形態を似たものを考えていたといえよう。しかし、実際は会長のこの構想は実現しなかった。また事務局長の除名方針のその後も不明である。従って、新しい会からの非難を浴び、また新しい会の積極派が自治会から形式的に、あるいは実質的に脱退していくのを見ながらも、払対は自治会との関係を編成しなおすことはしなかったと推定される。

イ 各号地自治会内での動き — 2号地の場合

まず委員はどのような任務や権限をもっていたかをその選出母体である自治会との関係でみる。

1966年10月1日の2号地の住民大会では次のような質疑応答が行われた。

質：委員にある程度の権限を与えてはどうか。

答（住対委員）：交渉の段階で一々戻って相談出来ない折もあろうから或る程度は必要だと思う。

また1967年3月3日の幹事会は、2号地自治会の住宅対策委員が住宅対策会議で2号地の代表として行動する基準を次のように決めた。

- 自治会より提案するものは幹事会の決議による。
- 対策会議の総会並びに常任委員会の出席者過半数が賛成の場合と同調する。
- 対策会議が各自治会に対し、予め意見を求めた場合は幹事会又は総会に諮る。

1967年7月10日発行の2号地自治会だよりにはアンケートの集計が掲載されており、その中に次のような一項がある（注2）。

委員の権限

(イ) 夫々の機関に諮ってから行動すべきだ…………… 11

(ロ) 基本方針に沿って行動する場合は原則として一任すべきだ…………… 91

これに2号地自治会会長はつぎのようなコメントをつけている。

「委任権限については原則として一任する、と言うのが一般の常識のようです。委員は権限の如何にかかわらず、常々職責を果たすため努力する気持には変わりはありませんが、まかせられると、それだけ責任を感じるというものです。住宅問題に関する限り1つとして重要でないものはありませんが、何事によらず自ら比重があり、どこまでが専決してよいか、その限度はむずかしいと思います。

委員諸氏の正しい判断と勇気が一層要望されるのでしょう。」

また、2号地自治会だよりNo.24（1967年8月5日発行）によると、2号地では慣例として、号地内で意

（注2） このアンケートは2号地独自の企画である。

見をまとめて住対会議の開かれる前に書面で住対議長に出し、それが採用となるかならないかは対策会議委員に委せた。

以上を時間の流れにのせて考察すると、ここでは委員は当初の住民の単なる代弁者から、基本的な方針に沿う限り一任される形に変わったということがわかる。しかし住宅対策会議内での代表としての行動は1967年3月3日の決議によって拘束されたと考えられる。

つぎに意見のまとめ方についてみると、

意見をまとめるルートは3つあり、

ア. 各級の会で住民が発言し、それをより上部に伝える経路。

イ. 個々人が直接住対会議の出席委員（住対委員、会長）や、制度上出席要員とコンタクトを持つ人、即ち幹事に伝える経路。

ウ. アンケート

がそうである。各級の会はブロック会議と総会（住民大会）である。会合は、それを世話する人、場所、経費、出席者数の点で障害が多い。また、アンケートは常時使用できない。このため2号地自治会の幹部はイを積極的に利用することをすすめている。

幹部がイをすすめる理由のうち、とくに出席者数の問題は大きかった。住対委員は、〈住宅コンサルタント的な存在〉の設置を構想した。これは①住民の要求を集め、②住民の住宅に関する情報や知識をふやすことを目的とし、そのために③ブロックに1～2名の割合で配置されるものであった。1966年10月1日の住民大会でこれが発表され、5ヵ月後の2号地自治会だより版18は、それに推薦された人が来年の役員予定者であったので、今回は幹事をそれにあてることにしたと報じている。

アンケートは対策会議が住民の気持を明確につかみ、都に対して力を示すため、また、さらに住民が匿名で、（即答でなく）よく考えて要求を出せる機会として活用された。

(4) 機 関 紙

ア. 戸山ハイニュース

戸山ハイ対議長と各号地自治会長が出している。ナンバーから判断してきわめて頻繁に発行されていることがわかる。20日くらいに1回発行していたようである。

イ. 住宅松下対策会議ニュース

詳細不明

ウ. 2号地自治会だより

各号地でそれぞれの自治会だよりを持っている。2号地自治会だよりは、住宅問題を主に、他にいろいろの奉仕活動やお知らせを載せている。ほぼ月1回の割合で出されている。

3. 新しい戸山ハイツを作る会

(1) 成立と規模

新しい戸山ハイツを作る会がいつ結成されたかについては直接それを述べた記事がない上に、推測の根拠となる資料にも混乱がみられる。しかし次のように判断するのが最も合理的であろう。

1967年7月 新しい戸山ハイツを作る会の前身結成

1968年2月 新しい戸山ハイツを作る会結成

新しい会の前身が結成されるまでは、後年新しい会の主なメンバーになる人々が同志的な共同行動をとっていた。またこの間、「放言春秋」という名の文書が彼等の意志表明のメディアであったようである。これは建てかえ賛成の一個人が発行した文書であるが、次第に賛成派の有力者達の発言の場になっていった。こ

れは、新しい会の会報が発行されるまで続いたと思われる。

新しい会は前身時代の蓄積でもって、体制をほぼ完全に整えて出発した。たとえば世話人は27人で、2年後（1969年3月31日）の資料でも29人である。

規模についてみると、新しい会は個人加入制であるので、その会員の数がどれほどで、どう増減したかはよくわからない。1968年1月20日第3回説明会の記録によると、600名の参加者中、知事の退出にあわせて払対は退場、残ったのは（少なくとも払対への積極的賛成者ではない）150名であった。同年3月7日のバスによる他団地見学会（新しい会の要求に都が応じた行事）には90人が参加した。これらの数字は、会員数を過不足なく表わすとみるには制約が多い。「新しい戸山ハイツを作る会会報」（No.10 1969年3月31日発行）には、会員数400という記事があり、概数であろうが会員数を表わした唯一の記事である。結局、他の記事を総合すると、会員数は増加して最終的に約400名にいったといえる。

(2) 基本的な機構

明瞭な規約は不明である。1967年7月、新しい会の前身が結成された際の趣意書からの抜粋が、新しい会会報No.5に掲載されている。

「（略）現在の社会情勢や住宅事情からみて建てかえは避けられない事態になっていると考えます。（中略）ところが相変わらず『あくまで払下げろ』とか『建替10年延期で頑張る』とかの運動が行われハイツを混乱させ、住民の不安をかきたてています。現実を無視し、世論に背を向けた運動が成功する理由はありません。ハイツを混乱させ、最後に住民に大きな被害を与える結果になることは明らかです。（中略）私たちは以上の趣旨に沿ってつぎの運動を進める方針です。

(1) 私たちは住民の立場から都の建てかえ計画に積極的に進言し、ハイツを美しい住みよい団地にすることに努める。

(2) 建てかえの実施にともなう住民の生活および居住等の諸条件について都と交渉し、できるだけ有利な条件で解決することに努める。

私達は現在ハイツ内で行われている他の運動も必ずその運動を転換し、建設的な運動に入らざるを得ない時期が来るものと思います。そしてその時こそ私たちともにハイツ一本で運動をしてゆけるものと期待しています。（後略）」

これが規約を基礎づけるはずであるが、成文化された規約は見出せない。図17-7は組織形態を示す。

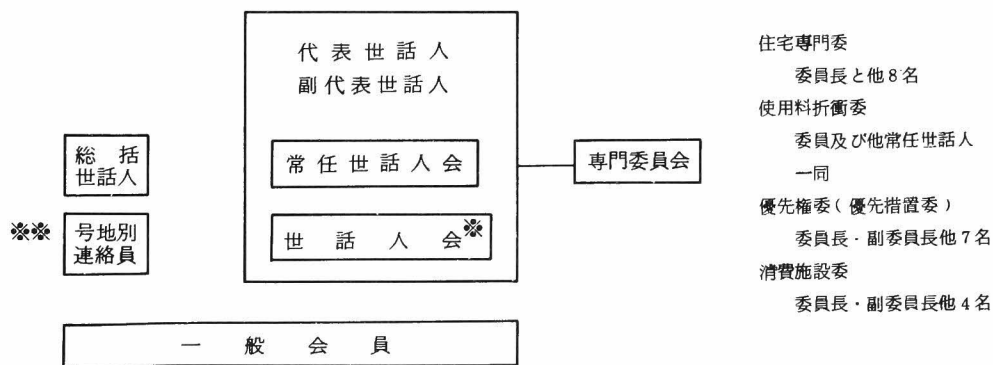


図17-7 新しい戸山ハイツをつくる会の組織機構

※＝世話人は各号地に、くまなく置かれている。

※※＝号地別連絡員は各号地に1人ずつ置かれる。

(3) 機構の推移

規約がみつからないので、実際の動きを追跡する中で、各部分がどのような機能を持っていたかを調べる。

ア．全構成員の集会という意味で、会員大会やそれに類する会合の存在は確認できない。

イ．重要な決定は世話人会でなされた。

例 — 家賃漸増方式の請願に関する都の回答に承諾することを世話人会で決めた。

ウ．世話人退出の方法・原理は不明である。しかし世話人は各号地や一時移転用の他のアパートにもれなく配置されている。また世話人のうち当初からの27人は変わらなかった。

エ．世話人と一般会員との関係、たとえば世話人が一般会員の相談に応じ、また会員の要求をまとめて世話人会にはかるという機能を担っていたか確認できない。新しい会への入会希望者は最寄りの世話人に連絡することになっていた。

オ．連絡世話人の設置 — 1969年5月23日の世話人会で決定。この時期には、それまで自治会が持っていた機能 — 都からの連絡を各戸に伝える機能 — が住民間の対立で新しい会会員にはおよばなくなった。一方では建替の進行につれて伝達すべき細かな事項が増えた。連絡世話人はこのような事情で生まれた。世話人が連絡世話人を兼ねている。

カ．常任世話人（会）— 世話人会が強力な決定権を持っていたことから、常任世話人会は方針の策定に従事し事務局のような存在であったと思われる。11名で構成されていた。

キ．専門委員会 — 4つの専門委員会が設置されたが、そのうち住宅専門委員会が他の3委員会より早かった。その設置理由は、都と世話人会全体で話し合いを持つことはお互いに困難なので、専門委が予め都と交渉の下話をつけることであった。他の3委員会も同様の理由によると思われる。

4委員会での分担された検討事項は、新しい会の5項目要求、すなわち、

- ① 家賃減額措置の強化
- ② 団地サイズの解消
- ③ 建替協力者に優遇措置を
- ④ 賃貸店舗を作ること
- ⑤ 公共施設の完備

に対応している。①が使用料折衝委、②が住宅専門委、③が優先措置委、④が消費施設委に属する。⑤については該当する委員会はない（新しい会はその設置の必要を認めなかったといえる）。各委員会の委員は世話人である。

ケ．代表世話人、副代表世話人 — 代表世話人は対外的には会の代表として、文書に署名した。

(4) 機関紙

ア．放言春秋（詳細不明）

イ．新しい会会報

会報は全住民に配布される。活動状況を報告している。40日に1回程度の発行である。1965年5月31日付から「会員ニュース」に名称を変更する。このため会報は解説、提案用として適時配布されるメディアに役割を変えた。

第3節 住民要求の充足過程

1. 都と住民の交渉経過

戸山ハイツ住宅は都営住宅である。したがって所有関係からいって個々の住民は直接都と関係することになる。また、都は住民の誰とでも話し合うことを基本姿勢にし、住民の各組織も、誰もが自由に都と交渉できることを認めている。これらは、都との関係という点では住民個々人と住民組織とは、形式上対等であることを

意味する。実際は次のようであった。個人交渉は都の説明会（全体説明会、特定の階層への説明会）と、個人が建設事務所へ出かけて行い交渉の２種である。広範囲な住民の主要な要求は組織によって担われた。この節の(2)以下でとりあげられる要求はすべて住民組織によって推進された。

(1) 払い下げ対策会議の交渉経過

払対（住対）で集約された要求は、払対（住対）会議議長名で都に送付され、これを受けた都は一定期間ののち、同じく文書でもって議長に対して返答を行った。この例を、追跡しうる限り記す。

1965年12月	都議会に10年延期の請願
1966年 1 月20日	都議会に住宅港湾委に戸山ハイツ払下げ等に関する請願書提出
同年11月17日	第 4 回戸山ハイツ住宅建替事業懇談会で建設大臣および都に10年延期を提案
1967年10月19日	戸山ハイツ払下げ等に関する陳情を東京都知事に提出
1968年 2 月25日	戸山ハイツ住民総決起大会の決議を関係官庁および建設大臣に提出
同年 4 月	100 万円補償要求等を都知事に提案
同年 8 月30日	都に要望
同年 9 月21日	都に要望
} 内容不明であるが、それまでの要求のくり返しであると考えられる。	
1969年 2 月22日	戸山ハイツ住宅に関する要望提出
同年 3 月13日	都と各号地自治会代表が 8 カ条23項目条文に調印
同年 7 月 8 日	分譲店舗建設に関する要請
同年 7 月10日	北入り階段型 3 D K の設計変更要請および貫通路線の撤廃要請
同年12月19日	工事による道路問題について陳情
1970年 9 月 8 日	住対議長、戸山ハイツ建設に関し申し入れ
懇談会は全部で 5 回行われた。	
1966年 2 月14日	第 1 回戸山ハイツ住宅建てかえ事業懇談会
4 月18日	第 2 回
8 月 4 日	第 3 回
11月17日	第 4 回
1967年 7 月25日	第 5 回

懇談会は、対立する都と住民を、区長（新宿区長）と都議会議員があっせんして懇談させる場であった。住民側の参加者は、住対（払対）の幹部と、各号地自治会長＝払対常任委員クラスまでは参加できたようである。懇談会は、しかし、都と払対が基本的な方針で対立しているため、実質的な成果を何らあげていないようである。その結果、都・区・住民の三者協議会を設けることに同意する。

協議会は第 5 回懇談会で住民から提唱され、その後 2 回ほど開かれた。協議会が、懇談会とどう違うかについてははっきりしないが、住民側は協議会を歓迎する理由として、都も今までの経過にとらわれず、三者が対等に、建てかえ問題を基本から話し合う点を強調している。しかし、第 2 回三者協議会の席上で都は説明会を行うことを発表した。説明会は、払対が同意していない事柄を、住民に説明する（提案するのでなく）会であるため、その実施によって、協議会は意味を失い、中止された。この基本的な原因は、払対が払い下げを含めて最初から考えなおすと位置づけていたのに対し、都にとっては払い下げや 10 年延期は認められず、これ以上の話し合いは建替促進の方向でなければ無意味であったとするズレにあった。

この時、都が考えていた協議会は新しい会と都との間でもたれた定例話し合いとして実現された。懇談会も協議会も失った払対は交渉をもたない状態が 1968 年から 1969 年にかけて続き、1969 年 3 月 13 日、住対が正式に建てかえを認めてようやくそれに終止符が打たれた。そして同年 11 月 18 日公共施設の具体化を

めざして都・区・住対の三者協議会がはじまった。これは3月13日に住対が都と交した確認書の内容の実現を目的とした会合であり、次のメンバーで構成された。

新宿区 ― 区長、議長、収入役、総務部長、企画室長

東京都 ― 建設事務所長、課長2名

住 対 ― 常任委員6名

三者協議会はその性格上、以後継続的に開かれたと思われるが第2回以降の存在は確認できない。1969年11月18日の協議会は住対議長が司会をつとめ、区と都がそれぞれの方針と問題点を語り、住対委員が要求を述べるという形に終始している。

払対（住対）は、1969年2月22日や同年7月10日の要望のように住宅内容に関する要求をもやはり文書による送付もしくは手渡しという形式によっている。これは同じく住宅内容に関する新しい会の要望が、住宅専門委員会および定例話合会議という二重の対話の場を通過したのにくらべると、論議の機会がより少なかったことを示す。

(2) 新しい戸山ハイツを作る会の交渉経過

結成以前は、あとで新しい会の主軸となる人々が、2通りの方法で東京都と交渉した。1つは、払対内の建替賛成派として、もしくは払対と同席して都と交渉することであり、いま1つは個人の資格で交渉することである。1966年の前半まではもっぱら前者の形だけであったが、次第に後者の方法に変わっていった。後者は、数人の共同行動であり、この賛成派だけの独自交渉が、都の主催する説明会への全面参加に発展していき、さらに、方針の基本的な段階に停滞している払対をシリ目に新しい会を正式に結成して、次々と建てかえの具体的な内容を決定するまでになる。

新しい会の交渉の最も重要な場は定例話合会議である。したかつて、それは新しい会結成の趣旨にもとづくが、さらに「新しい戸山ハイツを作る会版4」には定例話合会議の内容の紹介のあとに、概略次のような記事が載っている。

話合会議の効用は、単に議題についての交渉にとどまらず、各自がこの会合に出席して自由に都にものがいえ、聞くことができること、都の考えが気に入らなければ文句をいえばよいし、納得のいくまで話し会えばよいことである。すなわち、定例話合会議は、①要求を積極的に述べる場であり、②各自が自由に参加できる場であった。いずれも払対の交渉方式に対する新しい会の批判から、この方式が生まれ、尊重されてきたと考えられる。この話合会議は、1968年3月より1969年6日までのべ15回ひらかれた。

第2回以降は全て戸山ハイツ住宅建設事務所で行われ、（第1回の時点ではこの建設事務所はまだなかった）そこに都の新しい体制とそれへの新しい会の対応を見ることができる。確認事項の中にある通り、会側の参加者は正副代表世話人と常任世話人、世話人であり、かつ会議は公開である。

この定例話合会議を補佐するために各専門委員会毎に会合がもたれた。住宅専門委員会は次の要領で行われた。

出席者

新しい会側：住宅専門委 委員長 1名
委 員 7名
連絡員 1名

都側：建設課長、担当係長、係員

所管事項

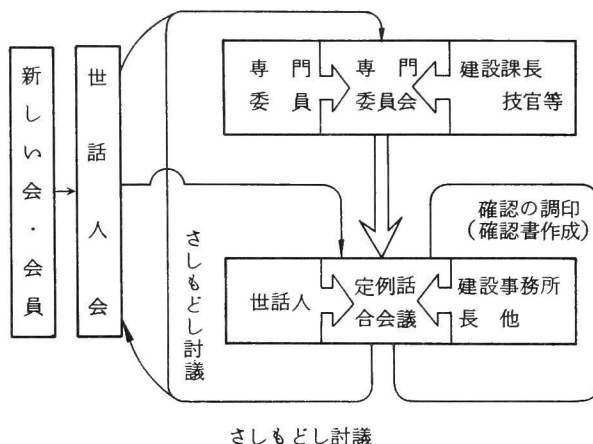
- (1) 住宅の階層（高さ）、一棟の戸数、棟の方位（向き）
- (2) 住居の規模（広さ）、内部配置

- (3) 共用設備、公共施設等
- (4) 道路、風致美化、環境衛生、消費生活関係等
- (5) その他、住宅に関連ある事項

定例会議という場を用いて住民（新しい会会員）がその意見・要求をどう行政側につきつけていったか、そのルートを図17-8に示す。

会員の要求・意見はこの図17-8が示すように、何回かのフィードバックののち、最終的に定例話し合ひで確認書の形で行政によってオーソライズされることになる。また、さしもどし討議には、世話人会にもどされる場合と専門委員会にもどされる場合とがあった。

なお、会議は次の確認事項によってすすめられた。



さしもどし討議

図 17 - 8 定例話し合ひにおける都と住民の対応

記

(1) 会議の開催日

毎月第2水曜日の午後7時30分より9時30分まで定期的に開催する。

都合でこの日に開催できないときは、少なくとも2日前までに相互に連絡して別に開催日を決める。

この他、必要ある場合は双方いずれかの申入により臨時に開催することができる。

(2) 議 題

議題は会議開催日の2日前までに文書または口頭で通知しておくものとする。

(3) 議事録の作成

会議の都度議事録を作成し、次の会議に於いて双方において確認しておくものとする。

(4) 会議の場所

原則として戸山ハイッ住宅建設事務所とする。

(5) 会議の出席者

都 側

建設事務所長、管理課長、建設課長ほか

会 側

正副代表世話人、常任世話人、世話人

会議は原則として公開する。

以上の決定を双方に於て確認する。

昭和43年4月23日

戸山ハイッ住宅建設事務所

所 長 高 野 禎 ㊤

新しい戸山ハイッを作る会

代表世話人 小 林 純 一 ㊤

(新しい会会報 4 1968年6月15日発行より)

2. 払 下 運 動

払い下げ運動は、建てかえを行おうとする都に対して、住民に土地や住宅を払い下げるように要求する運動である。これは都の強い拒否にあって、建てかえ事業の10年延期要求へ変わる。さらにこれも拒否されると、住民は百万円補償の要求を出した。また、新しいアパートの家賃を他のアパートよりも低くおさえよという要求も、都に補償を要求したことからきている。

(1) 払い下げを要求する根拠

払い下げ運動は1962年6月1日に払対が結成されてから、1969年3月13日、8カ条23項目が調印されるまで続いた。この間の住民による運動の根拠は、2つに大別できる。

ア．建てかえの発端における根拠 ― 戸山ハイツ入居時やその少し後の頃に由来する。

戸山ハイツは不完全な住宅であった。戸山ハイツ住宅の大部分は米軍の放出资材を使った、16ft×20ft、8.9坪の洋風の極小住宅で、総ベニヤ張り、柱を使わない軽構造であった（資材が米軍のものであったため住宅はいわゆる2×4構法によっている）。間仕切はいっさいなく台所もなかった。

その整備、手入れは払い下げられることを前提に住民が負担した。

住まえる住宅にするため、建具、畳、納屋、台所の新設、および生活様式にあわせるための改造（洋式を和式へ）、増築などに当初各戸は平均3.6万円を投資した（たとえば畳屋が来て、住民が一斉に畳を購入した）。その後、子供の誕生、家族の成長によって必要になった勉強室や寝室、老人室などの増改築を行った（注1）。それに各戸は平均21万円を費やした。これはハイツ建設に対する都の出資の4倍に相当する。

またハイツの住民は自治会を作り、生活協同組合を組織した。また彼等は公共施設と環境の整備につとめ、緑化もすすんだ。地元の団体の協力で集会場も確保されている（注2）。これらの投資努力は入居時、都の当事者が将来の払い下げの約束によってその負担の承諾を呼びかけた結果である（注3）。戸山ハイツを除いて周辺はことごとく払い下げられた。たとえば復興住宅は1951年に払い下げられた。戦後の営団住宅は民間に払い下げられた。国際自動車の練習場は1960年前後に分譲され、駐車場も建てかえ決定のちに分譲された。警察署と4号地の間の建物は警視庁の退職者の個人用になり、8号地の隣は早稲田大学の体育館に払い下げられた。公園予定地であった旧射爆場の跡は都市計画を変更し、早稲田大学に払い下げられた。また不法入居した者に払下げられている例もある。こうして戸山旧軍用地のうち、都が管理している都営住宅と戸山ハイツはそのまま、それ以外の大蔵省所管の土地は全部払い下げられた。

（注1） 1968年9月1日に払対によって行われた住宅に関する全自治会一斉調査によると居住床面積（廊下、ペランダを除く）は14.51坪である。入居当時は、12坪型を無視すると、8.9坪であるから5.61坪の増築である。

（注2） 作られた戸山ハイツには商店がなかった。これは商業を許可すると権利問題が生じて管理が困難であるため、また米軍の命令に従ったからであった。

（注3） 住民によると、都の高官が幾度も払い下げを約束した。またそのように受けとれる発言が当局からなされた。

住民は戸山ハイツに公営住宅法のできた1951年より前に入居しており、収入の制限を受けなかった（むしろ住宅貯金 500 円を必要条件とした）。したがって低額所得者を対象とした現行法に従ってあつかわれるべきではないとした。

以上は、住民の発言や記事に沿ってまとめたものであるが、都が払い下げを約束したか否かで都と住民との間に食い違いがある他は事実であると思われる。この経過を通じて住民が払い下げを当然とする権利意識をもつようになった。

1. 運動の中ででてきた根拠

まず都の構想への反対の論点として次のような点があげられる。

- 都は人口を減らすべきであるから、都心に新しくアパートを建てて郊外、隣県から人を呼びもどすべきではない。
- 住民の多くはいま住宅をまだ住めると判断している。あと10年は大丈夫である。
- 十分に緑化された理想的な現住宅地をつぶしてアパートにする必要はない。
- 住民自身でも2倍の人口のはいる住宅地にすることができる。
- 新しいアパートは現住宅より狭くなる。
- 家賃が数倍にあがる。

また都のすすめ方への不満としては、長く住んでいる町の作り直しは住民と相談して計画すべきで一方的に押しつけるべきではないとするのがあった。

(2) 建てかえに関する確認書の交換

払対が結成されてから1965年までの相互交渉は不明である。1965年3月22日、国会議員の仲介で大蔵省・建設省、東京都と住民代表が懇談会を持って以降の交渉で、都は払い下げを硬く拒否し続ける。同年12月21日、東京都は建てかえ計画を東京都市計画地方審議会にかけようとした。住民は同月17日にそれを知ってすぐ請願書を出した。この中で初めて建てかえの10年延期の要求が出された。この要求は、①住民が10年の間に転出したり分譲希望や借家希望の設計をする。②10年の間に戸山ハイツの構想を都と住民の間でまとめる、の2点を主な理由とし、さらには③10年たつと公営住宅の規模が大きくなり、また建てかえを都に強いる圧力（都市問題）もなくなろうという理由もあった。この延期案に対しては都はしばらく検討していたが、1967年5月23日、それを拒否した。これ以後、払対と都の交渉は膠着状態にはいり、払対は同じ要求を幾度も都につきつけたが、そのたびに拒否され、あるいは無視されるにいたった。1968年4月には居住者の住宅投資額に見合う額（平均約百万円）の補償を都知事に提案したがこれも否定された。この間払対は都と5回の懇談会、2回の三者協議会を開き、それ以外にも多くの交渉を行ったが、都はすでに建てかえ促進の方向で交渉するのでなければ無意味であるとして実質的な交渉はなかった。こうした中で住民の考えも変化した。住民の考えは1968年1月20日第3回説明会（知事が出席した）頃かなり促進の方へ傾いたようである。しかし払対は建てかえ反対の方へ住民を集結させ、少なくとも表面上は、新しい会を除くハイツの住民の大多数は1969年の最初まで強硬な反対派であった。

1969年2月17日、都はそれまでの居住者の請願、要望に対する最終回答を伝えた。これは新しい会の要求も払対の要求をも含んでいる。払対はこの日付で住宅対策会議と名称を変えた。

戸山ハイツ居住者の要望事項の措置について

住宅局 44. 2. 15

1. 方針案

移転料、協力費等で24,000円の支給、家賃22,000円（第一種住宅）減額、計46,000円を措置する。

2. 要望と措置

一般都民事情及び他団地への影響等を考慮して次のように措置する。

(要望) (原文は横書き、対象してある。)

1. 「家賃漸増方式」の請願趣旨採択の措置を早期にされたい。

(措置) 家賃負担の急増をさけるため、現行の減額率(2カ年間第一種住宅30%、第二種住宅15%)のほか、昭和44年度より1年目の減額率を第一種住宅については20%、第二種住宅については25%それぞれ追加して減額する。

(要望) 2. 工事期間中の特別な割引家賃を設定されたい。

(措置) 入居当初の経緯を考慮し移転料、協力費等で24,000円以内を増額支給する。

(要望) 3. 入居当初の住宅改修費と増築に対する補償をされたい。

(措置) 使用契約上、現状回復が条件となっているので、補償は行わない。

(要望) 4. 戸山ハイツ新住宅の家賃を早期に、低額に設定されたい。

(措置) 他の都営住宅との均衡上、家賃の低額設定は行わないが、早期に決定するよう検討する。

(要望) 5. 自治会所有の諸施設(防犯灯、小公園、花壇)を買上げられたい。

(措置) 買上げは出来ないが、団地内諸施設については、新住宅の建設と併せて、現在以上の施設を都が設置する。

(要望) 6. 大きな都営住宅を建設されたい。それが不可能な場合は住宅供給公社による分譲住宅、賃借住宅を建設されたい。なお、都営住宅のバルコニー幅は150cmにされたい。

(措置) 1. 現行標準規模以上の都営住宅の設備は行わない。

2. 公社住宅の建設は実体調査の上考慮する。

3. バルコニー幅は120cmとする。

(要望) 7. 生活協同組合、都営住宅内営業者のために、賃借店舗を建設されたい。

(措置) 原則として、分譲店舗を優先斡旋する方針であるが、実態調査の上個々について検討する。

この資料は、新しい戸山ハイツを作る会(69

(1969年2月28日発行)からとり出した。

払対(住対)は2月17日の都の回答を委員総会で全員一致で不満を残しながらも承認し、残された問題を継続審議事項として引き続き交渉の対象とすることを決定した。そして建替に関する確認書に、今までの都側の回答内容を含めて8カ条23項目にまとめ、それを全居住者の投票にかけて賛成を得て、その上で都と確認の調印をする方針を決めた。

1969年2月28日2号地臨時総会の総会では、払対(住対)が2月17日の都の回答を受け入れた理由を説明し、来る3月7日付の住民投票について検討が加えられた。

投票の結果は1,000票近くのうち反対11を除くほとんど全員の賛成となり、3月13日、都と各号地自治会代表が下記の8カ条23項目条文に調印した。

投票用紙

昭44.3.7
戸山ハイツ住宅対策会議

住宅番号		氏名		
都の回答を諒承し建替を承認する。 (確認書を支持する)			賛成	反対
入居希望住居				
第1種廊下型 (3K)				
第1種階段型 (3DK)				
第2種廊下型				
公社分譲住宅 (18坪~600万円)				
公社賃貸住宅 (家賃月2万7~ 8,000円位)				
店舗(分譲) (約20坪~50万円位)				
営業者用5坪建増住戸 (家賃は高い)				

○印で表示して下さい。
希望の処へ○印を記入して下さい。

3月9日までに提出下さい。各号地自治会へ。

8カ条23項目の確認書は次のとおりである。

戸山ハイツ建替えに関する確認書

第1条 建替えの基本方針

1. 建替計画には、住民の意見を十分に取り入れて、次の世代に誇れる立派な住宅団地の実現を期すること。
2. 住民の生活が現在より一段と向上するような具体的な諸方策とその実現について戸山ハイツ住宅対策会議（以下住対という）と十分協議すること。

第2条 住居内容

1. 都営住宅の規模は計画通りとするが、居住専用面積 50～60㎡級の住宅を住民の希望戸数範囲で、東京都住宅供給公社の賃貸又は分譲住宅として建設する件は、住対の専門部会と協議して解決すること。
2. 都営住宅の設計内容については、すでに回答のあったベランダの拡張（120cmにする）を実行するほか、住民の希望意見を尊重する方向で住対の専門部会と協議すること。

第3条 優先入居

1. 現在の都営戸山ハイツ住宅居住者は原則として建替新住宅（種別、場所）へ入居出来ること。
2. 最終入居先（新住戸）を出来るだけ早く公平に決定するため住対の専門部会と協議すること。
3. 世帯分離並びに永年居住していた同居世帯等については、建替新住戸への入居につき十分な配慮をすること。

第4条 家賃と協力費等

1. 建替住宅の家賃は初年度1種50%、2種40%、次年度は1種30%、2種15%を減額すること。
2. 家賃の決定は各年次毎に速やかに決定すること。
3. 下記の協力費等は出来るだけ速やかに支払うこと。

記

協力費	60,000円	特別措置	24,000円
増改築	15,000円以内	庭木	3,000円
電話	4,000円	移転料	7,000～14,000円

（公団、公社の賃貸住宅及公営住宅等以外への転出者には移転料を100,000円とする。）

4. 児童遊園、花壇、街路灯などの環境整備は必ず現状以上に充実した施設を設置すること。

第5条 公共施設

1. 保育園、幼稚園、小学校、集会所及集会室は、総合計画に示された配置にすること。
2. 児童館、学童保育所、老人施設、少年運動公園、公民館、図書館、マーケット、診療所、区出張所、郵便局、交番等の設置については、都と住対との協力によりその実現を計ること。

第6条 環境、衛生、公害災害防止

1. 団地内では歩行者を優先する設計方針を採り、貫通車道は設けないよう努めること。
2. 団地内における車輛速度の制限と駐車等について協議解決すること。
3. 団地内の道路はすべて舗装すること。
4. 防火、防災、防犯施設を完備すること。
5. 近代的な塵介処理施設を実現すること。
6. 各住宅棟周囲の公園緑地、及び児童遊園を十分に整備すること。

第7条 営業者対策その他

1. 営業者には分譲店舗の他、生活問題である点を考慮して適切な措置をとること。
2. 建替工事に伴い、住民が受けた被害については速やかに処置すること。
3. 第一次指定者でも工事に支障のない範囲で、希望により立退き時期を繰延げ、第二次以降の指定者とみなすこと。
4. 各次指定者の新住戸への入居については建替工事の進行に合わせて公平に取扱うこと。

第8条 この基本的条件が双方合意承認された場合は、今後各自治会は建替事業の円満な進行に協力する。

また都側は住対と誠意を以て協議し、よりよい団地を実現させるものとする。

以上8条件23項目について東京都と戸山ハイツ住宅対策会議とは完全に合意したことを確認する。

3. 都営住宅の内容－「戸山ハイツ型」の誕生

新しいアパートの住戸内容に関する住民の要求は、先ず畳の〈団地サイズ〉の解消からはじまった。これについて都は1967年11月18日の第2回説明会で、「団地サイズを解消してもらいたい」という質問に答えて、80cm×160cmの団地サイズをやめ、85cm×170cmのものをつくる、と約束した。これが数字をもって示された最初の言明である。1967年11月1日、5項目要求（注1）の1つとしてなおも新しい会がこれを取り上げているのは正式に確認する必要が会を認めていたため、とも考えられる。1968年4月23日、都と新しい会はその時点までの交渉内容をまとめた。団地サイズを解消せよという要求はこれの中で上述のとおり実現されることが正式に決められた。したがって、新しい会が以後この要求とかかわって大きな関心を払ったのは〈戸山ハイツ型〉の作成であった。これは住民と都との交渉の中で生まれた都営住宅の、戸山ハイツでだけ適用された独特の住戸である。

(1) 戸山ハイツ型作成過程

戸山ハイツ型の作成の過程において、新しい会の住宅専門委員会が動き出すまでの主な動きは次の通りである。

1968年2月22日 第1回局長会議

新戸山ハイツは従来の都営住宅の型を破った構想で建設したいので、最善の方法を検討中
他団地見学は3月7日実施

1968年3月7日 北品川・辰己両団地の見学会

1968年3月11日 他団地見学にもとづく検討会

上記の団地見学後の検討会が40数人の住民と数人の都職員の参加で行われた。質疑応答の形で住宅内容については以下の諸点が触れられた。

ア. 住宅の広さは国庫補助の基準によって制限されている。

国庫補助の基準（グロス）

高 層 49.5 m²

中高層 42.5 m²

都の現在実施の広さ

高 層 57 m²

中高層 44 m²

（注1） 新しい会は1967年11月1日都知事に次のような要求を提出した。

- | | |
|-----------------|-------------|
| ① 家賃の減額措置の強化 | ④ 賃貸店舗をすること |
| ② 団地サイズの解消 | ⑤ 公共施設の完備 |
| ③ 建てかえ協力者に優遇措置を | |

1. 団地見学の雑感

北品川団地（2DK）は広くつかえてよい。辰巳団地は狭い感じ。玄関を入ってすぐの半間の押入はよくない。

つり戸棚をもっと大きく。浴室の中へ洗面器を入れる。六畳と台所の境の壁をとって硝子にしたら…。これらの要望をとりまとめて後日両者で話し合う。

1968年 3月28日 新しい会有志、市ヶ谷長延寺都営アパートを見学（注1）。

1968年 4月9日 第2回局長会議

建てかえの期間が決定されているのに、その基本的設計図が示されていないが、「戸山ハイツ型」といわれる設計はどうなっているのか、また、都知事より都営住宅として最良の団地にするというビジョンが、どんな形で示されているか。

1968年 — 東京都戸山ハイツ住宅建設事務所発足の前後

— それまでの交渉の再確認の文書

1968年 4月23日 第1回話合定例会

- ① 住宅の規模、内容について会員要望事項を一括提案
- ② 懇談（2DK、3DK各2種類の設計図について）

1968年 5月14日 第2回話合定例会

会側の住宅専門委員名簿及びその所管事項に関し文書提出承認、こうして住宅専門委員会を基礎として、話合定例会を確認の場とする態勢が整った。

ところで、戸山ハイツ建替案の初期の段階の案は図17-9～12のとおりであった。

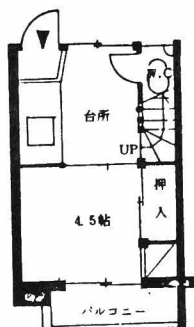


図17-9 MB₁ 第1種
メゾネット、1階部分

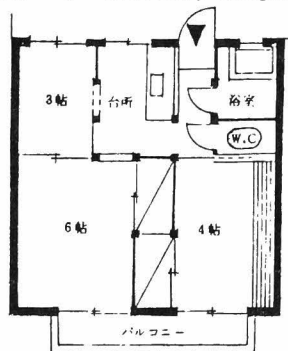


図17-10 CB₁ 第1種（廊下型）

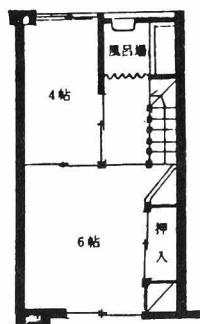


図17-11 MB₁ 第1種（非廊下型）
メゾネット、2階部分

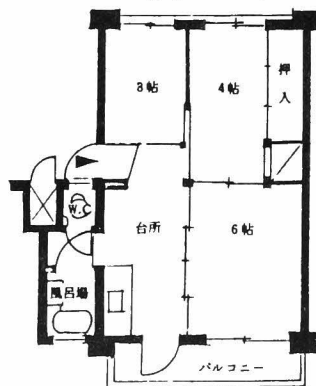


図17-12 SBⅣ 第1種（階段室型）

（注1） このアパートは建てかえの完了したアパートである。規模は3DK。

住宅専門委員会は4回開かれて、戸山ハイツ型を定例話合会へ提出した。その経過は次のとおりである。

第1回委員会（1967年5月26日）

一種住宅の新設計図、分譲住宅設計図および分譲推定価格発表表討議。

第2回委員会（同年 7月2日）

専用面積を（バルコニーを含め）広げること、3K（注1）の下駄箱の位置変更など内部構造に注文。

第3回委員会（同年 7月23日）

専用面積の解釈でもめる（バルコニーの算入、心心制と内のり制の違いなど）。訂正設計図発表される。内部構造は相当訂正されている。

第4回委員会（同年 9月26日）

委員会了承

(2) プランについての住民の要求

以上の経緯から、住民の要求は次のように分類される。

ア. 広さに関する要求

- 住戸全体の面積の拡大要求
- 個々の要素の面積の拡大要求
- 畳の面積の拡大要求
- バルコニーの拡大要求など

イ. 間取り・内部構造に関する要求

- 台所を北へ、居室を南へ
- 浴室とWCの入口を別々に etc

ウ. 設備に関する要求

ガス栓の配置など多くあると考えられるが、新しい会のオリジナルな要求を抽出することは困難である。

(3) 戸山ハイツ型の決定

戸山ハイツ型は第8回話合定例会（1968年10月9日）で承認された。2DKを除いてプランを図17-13図17-14に示す（「戸山ハイツの替事業について」住宅70.8より）。なお、図に表われない設備・構造について示すと以下のようになる（注2）。

玄関土間とDKの落差は7cm

DKと各部屋との段差は1cm

天井高 3.62m（約2間）

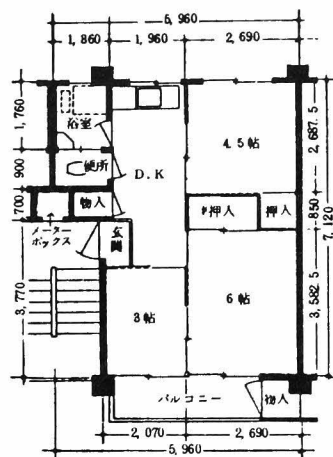


図17-13 5-S₈BR(t)型プラン

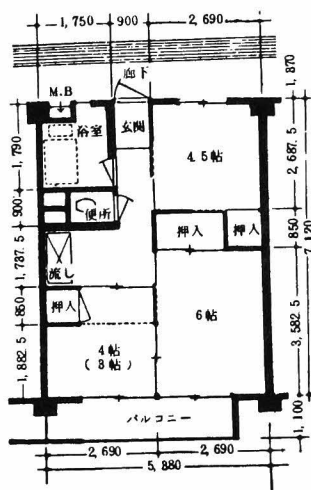


図17-14 5-CBR(t)型プラン

(注1) この場合、片廊下型・一種（後に図17-14の5-CBR(t)型になったもの）を示す。

(注2) これは新しい会会報6（1968年10月20日）よりとったものである。

ステンレス製のガス台兼流し台がつく

片廊下型には換気扇をつける

階段室型は換気扇の取付口があるので自費でつける

浴室内に手洗いをつける・浴槽は自弁

便所は洋式一個

物干用金物、避難用丸環、隣家への避難口がつく

バルコニーは丸棒の鉄柵である

階段型は4.5畳に天袋

廊下型は6畳側、4畳に天袋

戸棚は台所に取付け、ガラス戸はサッシ

玄関戸にマジック

共同アンテナ、電話引込口がある

各室に電気コンセント、一部室にガス栓

カーテンレールは取付けられる、玄関とDK間にカーテン取付用板がある

下駄箱は一間の押入れの下、玄関の正面につく

2種住宅については、「原案を手直しする必要も大してないようなので、1種の内部に1部手直しできるか否かを住宅専門委員会で近く話し合う時に、討議することになっている」（新しい会会報6 1968年10月20日）とあるが、結局2種住宅独自の検討はほとんど行われなかった。

(4) 払い下げ対策会議と都の対応

一方、払対も1968年の後半から計画内容に関する要求を都に提出しはじめた。自治会の会員の中には早からの計画内容に関する要求を言う者がいたが、払対はその要求は建替を認めてから考慮されるべきことであるとして取りあげなかった。しかし、1968年の後半には新しい動きが始まる。1968年9月1日、戸山ハイッ全自治会一斉調査が行われた。調査の全貌は明らかでないが、次の1969年2月22日に住対が都に提出した戸山ハイッ住宅に関する要望はこの調査にもとづいている。

1969年2月22日、住対は「戸山ハイッ住宅に関する要望」を提出した。これに対する都の回答は、4月5日になされた。住対のこの要望を記した資料はないが、都の回答から、この要望は1968年9月1日に行われた戸山ハイッ全自治会一斉調査の結果に根本的に規定されていることがわかる。このことと、次にあげる資料が、その最初のところで〈要望〉〈申し入れ〉となっており、また各々の項目の序列が都の回答とよく対応していることから、この資料が要望の実体であると考え、ここに掲載する。

戸山ハイッの住居水準および建替アパートの内容に対する要望

～この資料及び要望が今後の建替アパートの設計に反映される様申入れます～

43年9月1日、全自治会一斉調査（無記名式アンケート）を行った。

調査対象の都営住宅919戸中、回答のあったのは732戸（80％）であった。

A 戸山ハイッの住居水準（アンケート第3問）

	居 室 数	押入・物置	居住床面積（廊下・ベランダを除く）
現在の住居戸当り平均	3.59 室	3.58 帖分	14.51 坪
（ 入 居 当 時 ）	（ 1 室 ）	（ 1 帖分 ）	（ 8.9 または 12 坪 ）
43年度 1 種住宅（廊下式）	3 室	2 帖分	約 11.60 坪

（人口の戸当り平均は 4.51 人、自力による住宅投資額の戸当り平均は増改築費 25.96 万円、修理費その他 6.62 万円である。）

戸山ハイツの多くの住民にとって、建替アパートは現在より狭く、荷物の収納にも困るし、生活の低下が予想され、不安（不満）が強い。

現在の戸山ハイツでは住民の住宅投資により、中学生以上「1 人 1 室」の目標をほぼ達成しているのに、現住民用にはやはり 10 年後の望ましい住宅規模の最低水準（居住専用 60㎡の 3 L D K、48㎡の 2 L D K）程度以上のものでないと生活の向上が見込めない。

B 現住民用、再開発住宅の内容に対する要望（アンケート第 4 問）

ー 自由記入法による住民の要望をまとめたもので、多数意見（110～70 件）を各項の前文にまとめ、少数意見（30 件以下）のうち重要なものを○印をつけて記載した。ー

(1) 寝 室

中学生以上の成人は「1 人 1 室」を原則とすべきです。

1 種住宅では、成人 4 人用として、少くとも 6 帖、4 帖半、4 帖半の 3 寝室を確保し、各室に押入れをつけること。

- 居間は通風と日当たりとプライバシーを考慮した住みよい間取りとすること。
- クーラーの取付孔を設け、また窓には網戸を。
- タンス等をおく板敷、棚と物掛け用の横木と木柱を設ける事。
- 押入れの通風に留意し、結露防止策を講じる事。
- 各室にコンセントとガス栓が必要。

(2) 茶の間（食事室）と台所

茶の間は家族の集る大事な部屋で少くとも 6 帖位は必要である。DK でもよいが、食器棚、冷蔵庫、食卓、応接セット等の家具の配置を考えた使いよい設計を望む。

- 都案の DK のように、便所と玄関前の通路で食事はご免願いたい。
- 台所には強力な換気扇をつける事。
- 湯わかしと公団標準級のステンレス調理台を備えたい。
- 完全な厨介処理（ディスポーザー等）を採用する事。
- 電話線、テレビのアンテナ線を引込む事。

(3) 収納容積

押入れと物置きは、もっと広く、3.5 帖分位は必要である。

このため、ベランダに広い物置きを作る方法および地下室等または別棟に戸別又は共同の物置きを設ける方法を考えてほしい。

- 物置きは少くとも自転車のはいる広さが必要。
- 押入れには洋服入れ、マットレススペースを考えてほしい。

(4) ベランダ

ベランダには花壇や洗たく場、物置等を設けたいので、もっと広くしてほしい。

- コンセントと給水、排水設備が必要である。
 - 転落防止と防犯、防災対策を。
- (5) 便所と浴室
- 便所はその位置が問題であり、浴室には脱衣、洗面のスペースが必要。
- 排水工事を完璧に実施し、また排水音の防音を真剣に考えよ。
 - 便所は排気を充分にし、故障のない完全な水洗式を採用すること。
 - 浴室にシャワーを。
- (6) 階段と廊下は幅を広くし、防災上の配慮を充分にすること。
- 廊下の足音の防音を考えよ。
 - 階段はゆるく、明るく、エレベータもほしい。
- (7) 屋上の利用：庭園・遊び場・洗たく場・物干し・サンルーム・太陽熱利用の温水装置・テレビの共同アンテナ等。ただし、防災・防犯・防水を充分にする配慮をする事。
- (8) 共同の談話室を是非ほしい。また、1階に共用スペースを設けてほしい。

上記のほかに駐車場、和式WC、DとKの分離などの要望があった。

1969年4月5日、都は2月22日の住対の要望に対する回答を伝えた。内容は下記のとおりである（回答の本文）。

1. 戸山ハイツ住宅規模について

現在国における公営住宅の面積規模は、中層耐火構造一種においては43平方メートル、二種においては39.7平方メートルであり、戸山ハイツ住宅についてもその制約をうけるので現在提示している計画で了承されたい。
2. 住宅内容について
 - (1) 一種は6帖、4.5帖、3帖、食堂兼台所、浴室、便所、玄関、押入、物入。
二種は6帖、4.5帖、食堂兼台所、浴室、便所、玄関、押入、物入、でいずれも別添図面（図17-13、17-14）のとおりである。
 - (2) クーラーの取付口は電力線の容量との関係もあるので現在では考えていない。
 - (3) 網戸は、掃出、窓、台所窓のサッシュ部分に取付用の金具があるので各自で取付けることができる。
 - (4) 居間の大きさの関係でタンス等をおくと板敷はとれない。物掛用の横板は6帖、4.5帖、3帖の各部屋に一面だけ取付けてあり、棚は各自取付けられる。
 - (5) 押入れ等の通風は、入居当初は各自注意の上使用されたい。結露については、両妻で外気に直接面する押入部分に防止材を取付ける。
 - (6) コンセントは各部屋に取付ける。
ガス栓は台所、浴室、6帖に取付ける。
 - (7) 食事室、台所は図面のとおりである。
 - (8) 換気扇については、外気に直接面していない一種5階建廊下型の台所にのみ取付ける。
 - (9) 湯わかしは各自取付けることができる。
 - (10) 調理台は間口1.6メートル、奥行0.55メートルのT、Jステンレス製である。
 - (11) ディスポーザーは取付けない。
 - (12) 電話線、テレビの共同アンテナ線は各戸に引込んである。
 - (13) 押入れは1.5帖、物入れは0.5帖程度である。

- (14) 別棟の各戸或は共同物置の設置は現状では不可能である。自転車置場等は原則として設置しないものであるが、入居者の実態を把握のうえ検討する。
- (15) ベランダは、幅1.2メートルで洗濯場として給水排水設備を考慮している。コンセントは居間にあるものを使用できる。アースは水道蛇口に接続する。ベランダ上の花壇については、隣家に迷惑を及ぼさない軽易なものなら可能である。
- (16) 転落防止は、高さ1.1メートルの柵を設置するが幼児が上れるような台箱などは附近に置かないようにされたい。
防犯施設としてドアーチェーン、防犯メガネを取付ける。
防火施設としてベランダに丸環金具があり、各自避難用の網等を取付けられたい。他にベランダにある隣家とのへだて板を破って避難できる。
- (17) 排水管はパイプスペースに集中させたので排水音は従来の建物より遮音性が高い。
- (18) 便所排気は浴室天井裏を通して排気される。
- (19) シャワーについては水道蛇口があるので各自工夫されたい。
- (20) 階段幅1.0メートル、蹴上げ20センチメートル、踏面27センチメートルで踊場に蛍光灯を取付ける。5階建住宅にはエレベーターは付けない。
廊下幅1.2メートルで、2戸毎の間隔で蛍光灯を取付ける。
- (21) 中層5階建は屋上は利用できない。
- (22) 共同の談話室は、ブロック毎にある集会室等を利用されたい。駐車場については今後共検討する問題である。和式WC、DとKとの分離等については、スペースとの関係上無理である。
なお、入居に際しては、新住宅の使用上の注意等を各戸に配付する方針であります。

以上

1969年7月10日、住対は北入り階段型3DKの設計変更を要請する陳情を行った。内容は、居室をできるだけ陽当たりよくするため、南側に6帖と3帖、北側に4.5帖を設ける間取りとし、便所の出入口を玄関の方につけることである。

以上の払対の諸要求はすでに決定していた＜戸山ハイツ型＞を変えることはできなかった。とくに面積の点でそうであり、1969年7月10日の要求もまったく採用されていない。ディテールの中にはとりあげられたものもあるかもしれない。要求のほとんどは新しい会が先に検討したものであったり、特別な都営住宅をつくるわけにはいかないと都が以前に否定した要求のむしろえしであった。

(5) 戸山ハイツ型作成についてのまとめ

建てかえられる公営住宅の広さが不満であることは、払対が建てかえに反対した最も大きな理由のひとつであり、新しい会においても同様であった。新しい会が要求の最初の形である5項目要求で団地サイズの解消をとえたのは、住戸面積自体については要求がないという意味ではなくて、団地サイズが、新しいアパートと当時の木造住宅との格差を示すものとして重視したためであったと思われる。

広さに対する要求は基本的には、公住法により制限された。ただ、戸山ハイツは数年におよぶ工事であるため、その最初の住戸の広さと、最後に完成する住戸のそれとが（同一型では）同じ広さでなければならないことが前提とされたため（注1）、初めの数年間にはハイツの住宅はその年の他の都営アパートの同一種

（注1）住戸の広さを建設年次に関わりなく、同一にすることは都にとって、住民のすみやかな（立退きの）協力を得る上で欠かせない方法でもあった。つまり立退きを遅らせれば遅らせるほど広い住宅に入れるわけではなかった。新しい会は基準面積の増加にともなって、将来面積をひろげるよう再三要求したが都は受けつけなかった。

の住戸にくらべて広く（したがって、後の数年間には逆にハイツの方が狭く）なるわけで、畳（団地サイズの解消）とバルコニー（幅を1mから1.2mへ拡大）をテコとした住戸面積拡大の要求がいくらか受け入れられたのはこういう事情によったものと考えられる。

間取りや内部構造は、要求にしたがってかなり変化している。＜戸山ハイツ型＞第一種住宅の5-CBR(T)、5-SSBR(T)をそれぞれCB_I、SB_Ⅱと対照する相当な相違が読みとられる。とくに片廊下型において著しい。

設備に関する要求では、払対（住対）が、1969年2月22日に戸山ハイツ住宅に関する要望として提出したものとほとんど同じ内容で提出されたと考えられる。

畳についての要求は、新しい会の結成以前に、第1回説明会で、「戸山アパートの6帖間は普通のものより狭い感じがする。広くできないか。」という形で出されている（都は「戸山ハイツ建替にあたっては広くするよう考慮する」と答えた）。この後、新しい会の5項目要求の提出を経て、第2回説明会で85cm×170cmの採用が表明されるにいたる。なお、戸山ハイツ型の決定のプロセスを図に示せば次のようになる（図17-15）。

4. 都営住宅の配分に関する要求

これは次の3つの問題からなる。つまり①世帯分離をどう扱うか、②第1種住宅と第2種住宅、第1種型のうちで階段型と廊下型の比率を、ハイツ全体でどうするか、③住宅をブロックや号地にどう割りふるかである。

(1) 世帯分離をどう扱うか。

世帯分離は次の条件下で可能であるとされた。

ア. 別世帯を構成している場合

イ. 世帯構成員が6人以上で、世帯分離を希望し、かつ分離した各世帯が成年者を含む構成員に収入のある場合

この条件に適合する者には2戸が与えられることは都の一般的な政策であり、建てかえの当初から保証されていた。これに対して新しい会が主にあげている要求は、①6人以下でも②分離した世帯に収入のある者がいなくてもいように条件を変えてほしいこと、および③2戸とも2DKではなく3K(DK)がほしいということであった。①、②については都は原則的立場から認めなかった。③に関しては1969年6月に公住法が改正されそれにもなつて主世帯には3K(DK)、分離した世帯には2DKを与えることが可能になった。

(2) 住宅の型の比率に関する要求

都営団地では一般に第1種住宅が5割、第2種住宅が5割建てられる。都は、戸山ハイツでもそれに従った計画をたてた。新しい会（又はその前身）は、第1種をもっと増やすよう要求した。1968年3月11日、団地見学後の検討会で、参加した都の職員は、希望が多ければ、第1種（3DK）を増やすと表明した。この方針はその後確認されていく。その希望をとらえるために居住者意向実態調査が1968年8月に、新しい会の

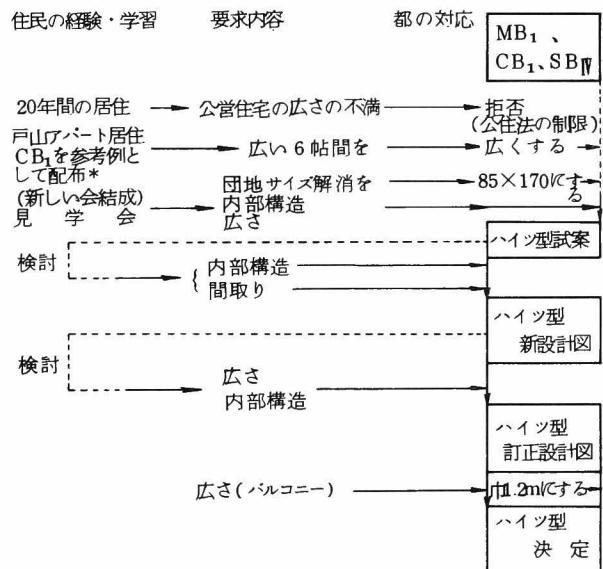


図17-15 戸山ハイツ型決定のプロセス

* — 全戸配布された「戸山ハイツ居住者の皆さんへ」
（1967年9月）にCB_Iが参考例として掲載されている。

要望によって行われた。階段型か廊下型かについても同様である。

(3) 割り振り

事業はハイツを4つのブロックに分けて行われた。これは工事を各ブロック並行して進めること、またそのブロックに住んでいる人はそのブロックの新しいアパートに入ることを原則とすることなどを含んでいる。したがって現実の住民にとっては、(2)でみたようなハイツ全体として決定された配分が、どのように自分のブロックに、また自分の移転にタイミングよく配分されるかは一層関心の深い問題であった。例は少ないが7号地の自治会が5号棟を第1種階段型に変更させた(1969年3月頃)。

5. 家賃問題

払対は早くから家賃を低額に設定するよう主張してきた。しかしながらこの要求は建てかえを前提とするために1968年前半までは前面に押し出されなかった。むしろ10年延期要求等の方が優先した。1968年6月までに少なくとも一度は家賃の低額設定要求が都に出された。都はこれに否定的に応じた。正式に否定されたのは、1969年2月17日の文書によってである。この問題を、払対は、新しい会にくらべてかなり低い比重で扱っている。以下では新しい会が家賃問題にとりこんでいった経過をみる。

(1) 家賃問題についての運動

この運動は、それに先ずさわった団体・組織に関する次のような枠組によってほぼその全体を把握することができる(図17-16)。

家賃問題は、新しい会と払対の組織上の目的(設立・結成の趣旨)の相違を最も本質的に反映した問題であったといえる。この問題に関してここで両者を比較する(表17-3)。

(2) 家賃問題の経過

家賃問題の経過は次の3期に分けて考えられる。

第Ⅰ期 — 5項目要求

1967年11月1日
都議会に陳情するまで
1968年4月9日

第Ⅱ期 — 都議会への陳情

都議会本会議で趣旨採択
1968年10月4日

第Ⅲ期 — 都議会本会議で趣旨採択

決定・新しい会の承諾
1969年2月23日

ア. 第Ⅰ期

1967年11月1日に5項目要求のひとつとして都知事に要望し68年2月22日の第1回住宅局長会議においては家賃漸増方式については議論のあることなので時間をかけて検討したいというこ

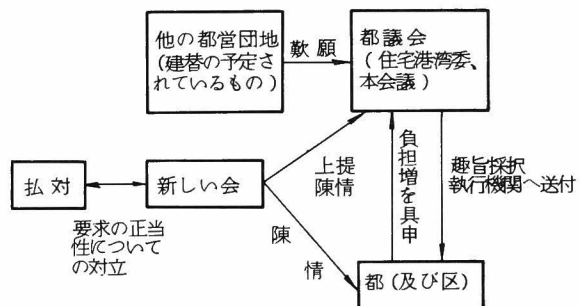


図17-16 家賃問題の流れ

表17-3 家賃問題についての新しい戸山ハイツをつくる会および払い下げ対策会議の対応

	新しい会	払対
減額の形式	漸増(毎年1,000円ずつ引上げ5年で標準家賃に)	低額設定
理由	急激な上昇は生活を破壊	多額の住宅・環境投資を行った補償
対象地区	全都営団地	戸山ハイツ
理由	事情はすべての建替で同様	ハイツの特殊事情
運動全体での位置	建替に協力できる条件	建替を認める必要条件
相手	都・区・都議会	都・区

とであった。

68年3月27日、新しい会は5項目要求のうち、とくに家賃の減額措置の強化について次のような陳情書を都知事に提出した陳情書の内容を示す(日付は同月26日)。

陳 情 書

(陳情書の主旨)

都営住宅の建替えに際し建てかえ前の家屋使用料(以下家賃という)と建てかえ後の家賃の差額がはなはだしく開いている場合は、特別の措置として、一定の期間を限って、年次漸増の方針を採用していただきたい。

戸山ハイツ団地の場合は、現在の家賃が1,450円ないし1,800円程度であるので、建てかえ後の家賃が9,000円程度に設定された場合は、第1年度家賃を4,000円程度とし、その後毎年1,000円程度づつ引き上げて5年間で9,000円に達するよう措置していただきたい。

(理 由)

都営住宅の入居者はおおむね低所得の俸給生活者であって、毎月きりつめた予算の中で、やりくりして生活しているのが実情です。

家賃が安いから生活が楽だからと考える人があるかもしれませんが、その安い家賃を土台にして長年の生活を続けているので、生活の苦しさは一般の低所得俸給生活者と変るところはありません。

木造都営住宅に入居して20年前後になります。建てかえに該当する多くの家庭では、世帯主は年老い、近づく停年退職後の生活の不安を感じながら、成長して高校や大学に進学している子供等の高額の学費の支出に苦勞しつつ、貧しくとも平和にくらさしていただいているのが実情です。

したがって建てかえによって急に家賃が数千円値上りすればたちまちその生活は根底から崩されてしまいます。

都はこの問題を緩和するため、数年来、建てかえ後2カ年間に限り、一種住宅には3割、二種住宅については1割5分の家賃の減額措置を実施しておられますが、その後新旧家賃の較差が増大し、現在においてはまったく不十分なものとなっております。

戸山ハイツ団地の場合、右の措置が講ぜられてもなお建てかえ実施によって家賃は一挙に5,000円以上値上げされます。

私達は都が建てかえを理由にこのような平和にくらしている入居者の生活に重大な脅威を与えることはあまりにも残酷な施策であると思います。

私達は住宅難に苦しんでいる多くの一般都民のためにも建てかえ反対というが如き不合理な主張をするものではありません。

ついては都はこの際建替後の家賃について年次漸増方式をとり、入居者の被害を最小限度にとどめ、私たちが建てかえに協力できる状態を確立していただきたく陳情する次第です。(以上)

1968年4月9日 第2回住宅局長会議

家賃漸増方式だけを都知事に再提出し、この条件につき都知事との会見日時を申し入れてある。この時期はもっぱら都に陳情を行った時期である。新しい要求をそっくりかなえることは、条例の改正を意味していた。

イ. 第Ⅱ期

1968年4月9日、各政党に趣旨説明と陳情をおこない、住宅港湾委への上提を申し出た。その後の経過は次のようである。

5月27日 この日までに各政党の議員13名が請願書の紹介議員となる。

5月28日 都議会事務局に請願書提出。

6月10日 請願書が住宅港湾委に付託さる。

9月6日 住宅港湾委に上提、「趣旨採択」。

10月4日 都議会本会議で採択。

10月14日請願の結果について次のような正式文書が新しい会（の代表）に届けられた。

昭和43年10月14日

小 林 純 一 殿

東京都議会議長
大日向 葛 次 ㊟

請 願 の 結 果 に つ い て （ 通 知 ）

昭和43年5月28日提出されました貴方の請願は、昭和43年10月4日の都議会で、別紙の委員会報告の意見をつけて採択と決定されましたのでお知らせいたします。

なおこの請願は、執行機関（知事）に送付いたしておきましたのでご了承下さい。

記

1. 第316号 都営住宅建て替え後の使用料漸増に関する請願
（別紙1）

住宅港湾委員会請願審査報告書

1. 第316号 都営住宅建て替え後の使用料漸増に関する請願
（昭和43年6月4日付託）

請願者 住所氏名（略）

本委員会は、右請願審査の結果、左記意見を付して採択の上執行機関に送付すべきものと決定したから報告する。

昭和43年9月6日

住宅港湾委員長 藤 原 行 正

東京都議会議長
大日向 葛 次 殿

記

意見 居住者の家賃負担の軽減を、はかるよう努力されたい。

（別紙2）

都営住宅建て替え後の使用料漸増に関する請願（第316号）

住 宅 港 湾 委 員 会 付 託

受理年月日、請願者、紹介議員（略）

請願の要旨

戸山ハイツの都営住宅入居者は、低所得の俸給生活者であり、現行の家賃を土台として、貧しくも平和

な生活を続けてきている。

しかし、今般の建て替えによる家賃の値上がりは、この生活を根底からくずしてしまうものである。

こうした問題緩和のため、現在都は、2カ年に限り一定割合（1種－3割、2種－1割5分）の家賃減額措置を実施しているが、新旧の家賃の差が増大している現在、全く不十分な措置となっている。

よって、家賃の差がはなはだしく開く場合、特別措置として、たとえば、戸山ハイツの現行家賃は、1,450～1,800円程度なので、建て替え後の家賃が9,000円程度に設定された場合は、1年目を4,000円程度とし、その後毎年1,000円程度ずつ引き上げて、5年間で9,000円に達するような年次漸増方式を採用するよう措置されたい。

またこの間、6月5日に新しい会の代表5人が住宅局長ほか関係部長と懇談し、都当局の理解と協力を要請、8月30日には各政党の住宅委員に趣旨説明と支援を要請している。さらに、9月22日の都営住宅連合会の年次総会で「家賃漸増方式の実現を期す」の決議が満場一致で採択された。

第Ⅱ期は、請願書の採択に向けて新しい会が議会を動かそうとし、議会が上記の形で請願書を採択した時期である。この意味で住民の運動が議会と結びついていくのがこの期の特徴である。

ウ. 第Ⅲ期

第Ⅲ期は、基本的には都が適正な具体案を決定していく過程であり、それをめぐって、新しい会と都、都議会と都との交渉が行われる。

1968年10月9日、第8回定例話合会において、都は都議会採決にもとづいて具体案を出すことを提案、新しい会もこれに合意した。

（同年10月14日正式文書が新しい会代表に届く）。

同年11月19日、第9回および1969年1月23日第10回定例話合会を経て、同年2月15日都住宅局は戸山ハイツ居住者の要望事項の措置について5都議会議員（新宿区選出）に了承を求めた。その内容のひとつは、家賃漸増に関する措置である（なおこの時、1議員の質問に対し都は、この措置は最終回答であると答えた）。同年2月17日、都は新しい会の幹部に都の回答の内容を説明し、同年2月19日第11回定例話合会の検討をへて1969年2月21日、都の正式回答が新しい会によせられた。以下にその回答を示す。

都の正式回答

44 住戸管発 46 号 昭和 44 年 2 月 21 日

新しい戸山ハイツを作る会

代表世話人 小 林 純 一 殿

東京都住宅局長 伊 藤 節 三

新住宅の使用料漸増に関する陳情について（回答）

昭和43年3月26日付文書で陳情のあったこのことについて、東京都議会においてその請願が意見付採択になった主旨に添い種々検討した結果、現行の使用料減額率（入居後の2年間につき第1種住宅については10分の3、第2種住宅については10分の1.5）を改正し、1年目の減額につき、第1種住宅を10分の5に第2種住宅を10分の4に変更するとともに、特に各戸に対し、24,000円の範囲で支出する措置をとることにいたしましたのでご了承願います。

（新しい会会報 9 1969. 2. 28 より）

この回答を受けて討論の結果、世話人会は承諾を決定した。

1969年2月23日 新しい会は都に以下のような承諾書を提出した。

新しい会の承諾書

昭和44年2月23日

東京都住宅局長 伊藤 節三 殿

新しい戸山ハイツを作る会

代表世話人 小林 純一

新住宅の使用料漸増の請願に関する回答について

昭和44年2月21日44住戸管発第46号で回答のあった表記の件につき、本会はこれを承諾することに致しましたので、ご通知いたします。

以上

(新しい会会報No.9 1969.2.28より)

なおこの間、1968年11月26日に、都営住宅連合会傘下の江東区都営住宅団地協議会の10団地から、次のような歎願書が都議会住宅港湾委員会の全委員に手渡された。

歎 願 書

新宿区戸山ハイツ6号地代表小林純一提出、都営住宅建て替え後の使用料の漸増に関する請願が43年9月6日の住宅港湾委員会で採択された件につき我々都営住宅に居住するものにとって、もっとも重大なる問題なので、これが是非実現するよう歎願いたします。

江東区都営住宅団地協議会

議 長 有 馬 正 一

都議会での趣旨採択をうけて、第Ⅲ期の交渉は、①都の最終回答をめぐる問題および②都の回答にある減額期間、減額率および特別金をめぐる問題をめぐっておこなわれた。①に対しては「その回答(検討中の都の案)が最終案では困る。都議会は、都と請願者と十分話し合ってきめるよう勧告している。本会は、(中略)話し合いの中で円満に解決したい」(新しい会会報No.7、1968年12月15日)としたが、2月17、19日に都がはじめて発表した回答を新しい会は承諾した。②については、延長のためには条例の改正が必要であること、したがって減額率のアップと特別金で納得してほしいというのが都の対応であった。

都の回答は右のとおりである(数字は減額率%)。都は、これによって約2.2万減額されるとしたが、新しい会の関心はほとんど減額期間に集中している。

特別金が設けられたのは次の事情による。

「貴会(新しい会のこと)から5年間減額という請願がでており、これを計算すると約10万円の額になる。といって減額率を多くすると戸山だけでなく、全都の今後の建てかえ団地に及ぶことになるの

で、都として非常に多額の予算を持ち出さねばならなくなる。そこで減額率の分は一応2万2千円に押さ

表17-4 減額率についての都の回答

		1年目	2年目
一種	現在	30	→ 30
	改正	50	→ 30
二種	現在	15	→ 15
	改正	40	→ 15

えて、しかも貴会の請願の趣旨に応えるために、他に影響を及ぼさない方法で、更にいくらかを加えたいということで、いろいろ苦心し、その額を2万4千円以内として出すことにした」（新しい会会報Ⅻ9 1969年2月28日）。これにより2.4万円が特別協力費という名目で支給されることになった（これは戸山ハイツだけ支給される）。

以上をまとめると都の回答内容は、①他の都民とのつりあいを考える、②請願者たる戸山ハイツ居住者について請願の趣旨を生かす、ということであった。これを承諾した全般的な理由を会の代表は次のように語っている。「『家賃漸増』の請願についての部議会の決定は、『趣旨を採択する』というもので、減額の方法から金額まで100%認めなければ、あくまで反対するという性質のものでもないし、1軒1軒にしてみれば4万数千円でも、これを全部にひろげるとすれば都は予算措置の上からも、かなりの誠意を示したと受け取っても、必ずしも私たちの敗北的妥結と考えることもない」（新しい会会報Ⅻ9 1969年2月28日）。

この結果ハイツの家賃は次のような変遷を経ることになった（表17-5）。

6. 優先入居措置

新しい会の5項目要求は、建てかえを前提としたものであったが、このなかの優先入居の要求は、複雑なすみかえをこの区域内で事業の進行にあわせてどのように処理するかということであった。

表 17-5 戸山ハイツ家賃の推移

（単位は円）

	旧 住 宅		新アパート（45年入居の例）		
	当 初	35 年 改 正	1 年 目	2 年 目	3 年 目以降
第1種	1,080	2,150	4,850	6,790	9,700
第2種	750	1,450	3,960	5,610	6,600

とくに、①新しいアパートの特定の住戸への需要（たとえば、2、3階の住戸）がつよいことや、②入居が早いほど家賃は安いといった一般的な傾向にあわせて、③建替に協力して早く立退き、仮住宅に入居する者が、仮住宅に入らず、一抛に新しいアパートへ入ろうとする者と同じ権利であるのはおかしいという考え方（これは結局、協力者＝新しい会と、非協力者＝払対（住対）の対立である）がからんでいて、事業の進行からいっても、入居方法について一定の原則を用意することが必要とされた。

68年4月、ハイツ事務所が発足する前後は次の程度のとりきめであった。

- ㌞ 建てかえに協力して仮移転している者は、第1次の建てかえアパートに優先的に入居できる。ただしその棟、その階層に希望者が多いときは抽せんとする。
- ㌙ 都は世帯数による特別割当（世帯分離）の時期を1966年9月20日現在としているが、事業遂行の期間が5～6年にわたるのだから、その間に相当の変動がある。移転の時点において、その変動を勘考して考慮する。1968年8月から9月にかけて優先措置委員会がもたれた。この後、他の委員会の場合と同様に委員会内部で、また定例話し合いがもたれた。

同年12月6日には委員会と都との合同会議がひらかれ、このとき都は参考資料として次の数字を発表した。

① 1968年度建設計画戸数

- 1種 180戸（目下建設中の120戸を含む）
- 2種 30戸
- 計 210戸

② 同年11月末日までの明渡し戸数 147戸

- 内転出 38戸

差引109戸がアパートその他に仮移転

その中での分離世帯 20戸

したがって計129世帯が待機している（ただし、再入居を希望しない者、第1期工事区域に入居を望まない者の分だけ少なくなる）。

討議の後、委員会は次のような項目を第1回の要望として申し入れた。

- ① 第1期建設アパート入居の優先者は戸山アパート44・45・49号館、仮設住宅、および仮設代用住宅に仮移転しているものである。
- ② この優先入居者は1968年9月末日迄に仮移転した者とする。
- ③ それ以後に仮移転した者および第2次指定者については改めて協議する。
- ④ 申し込みは1世帯1口とし、同時におこなう。
- ⑤ 申し込んだ住戸に競争者がないときは、申込者に決定する。
- ⑥ 申込者複数の場合は、相互で話し合うか、抽せんを行う。
- ⑦ 第1回の申込者決定後、第2回以降の申し込みをおこなう。その方法は残った住戸に対し、前記と同様の方法とする。
- ⑧ 希望する住戸がない場合、あるいは第1回抽せん後、希望する住戸がない場合は、今回だけの棄権を認め、次の優先者とする。
- ⑨ 第1期建設アパートに空室ができた場合、第1次指定者のうち立ち退かずにいる者を直接入居させることは認めない。その人たちの入居時期については、改めて協議する。
- ⑩ 入居後、特殊の事情により、住戸変更を申し出た時は、 possible の限り、これを認める。

この申し入れに対し都は12月下旬に回答をよこした。それについて委員会内部で、また定例話合会（第10回、1969年1月23日）で質疑が交された後、次の確認書が調印された。

確 認 書

「新しい戸山ハイツを作る会」と「東京都戸山ハイツ住宅建設事務所」とは「昭和四拾参年度」に建設される「新アパート」入居の「優先措置」について、次の通り合意したので調印する。

昭和四拾四年九月式拾参日

東京都戸山ハイツ住宅建設事務所

高 野 禎

新しい戸山ハイツを作る会

代表世話人 小 林 純 一

記

新アパート割当措置要領

- ① 新住宅の割当にあたっては、戸山アパート、仮設住宅・仮設代用住宅等仮移転した住宅の種類により差別は設けない。
- ② 割当順位は昭和41年9月20日以降同43年9月30日までに仮移転した者を第1順位とし、昭和43年10月1日以降第2次着工地区発表の前日までに仮移転した者を第2順位とする。
- ③ 第1次着工地区の者で第2次着工地区発表の前日までに仮移転しなかった者は、第2次着工地区の者として措置する。
- ④ 割当の方法は、第1順位の者の割当完了後第2順位の者の割当を行うこととする。
- ⑤ 割当の手続きは、各住戸ごとに希望者の申込を受け、申込が重複しないときはその希望者にその住戸を割当てることとし、申込が重複する時は、話し合い又は抽せんで希望者を1人に限定しその者に割当を行

う。

- ⑥ 分離世帯は、前項の決めににかかわらず、都の割当した住戸に入居する。
- ⑦ 第1及び第2順位の者は当初希望の成否にかかわらず、新アパートに入居することを原則とする。但し特別の事情のある場合は、申込延期又は住宅変更の措置を考慮する。
- ⑧ 第2順位までの者の割当が完了した後の余剰の新アパートは、都が指示する第2次着工地区の者から申込を受け、⑤の手順により割当てる。

7. 分譲住宅

1948年にはハイツの住民は、入居条件（応募条件）の制限によって階層的には比較的均質であった。20年後大きな階層分化が生じていた。ハイツの位置——首都の中心部——はその傾向を助長したであろう。職業や収入を指標として都は分化のだいたいの傾向を量的にもつかんでいたと思われる。大学都授や一流企業の重役も住んでいた。これらの上層部が分譲住宅を希望した。逆に言うところの層が木造の狭い戸山ハイツ住宅に住み続けた理由は払い下げを受けて資力に応じた住宅を建てるというプログラムを持っていたからであると推測される。したがって分譲住宅は階層分化によって発生した高額所得者層のために建設されたといえる。

分譲住宅に関する住民との交渉は2つの時期に分けられる。

(1) 第1期

戸山ハイツ問題についての懇談会（1965年3月22日）から払対が建てかえ賛成に転換するまで（1969年初期）。分譲住宅問題はとくにこの時期は他のより重要な問題が未解決であったため相対的に等閑視された時期である。これは、①払い下げの可能性を追求することの方が住民にとってより重要であったこと、または同時に②分譲住宅の問題を主体的に追求する組織がなかったことを意味する。

分譲住宅についての要求がなされたのは次の各時点である。

1965年3月22日	戸山ハイツ問題についての懇談会
1966年8月4日	第3回戸山ハイツ住宅建てかえ事業懇談会
1967年9月7日	第1回説明会
同 年11月18日	第2回説明会

戸山ハイツ問題についての懇談会では、分譲住宅が話題にあげられたのみである。第3回懇談会で都は高層分譲を建てる考えを表明した（12～15坪級）。

第1回説明会での分譲住宅に関する質疑応答の要旨は次のとおり（「戸山ハイツ居住者の皆さんへ」No.4 1967年9月）。

ア. 戸数について — 180戸、希望があれば増やす。

イ. 4DKにしてほしい。 — 大多数の希望があればそうしてもよい。しかし価格が相当高い。

ウ. 価格は。 — 435万円（総面積17坪）

エ. 公庫返済金が月2万以下になるようにしてほしい。 — 他と比較してこのような都心の近くではやむをえない。

第2回説明会は

ア. いつ建てるか。 — 3年次以降となる。

イ. 維持管理は？ — 居住者の管理組合も一方法。

ウ. 一旦建てかえアパートに入居した後、分譲住宅を購入できるか。 — 希望に沿うようにする。

当然ながら価格に主な関心が払われている。分譲住宅を建設するという確約はとれたがそれ以上具体化していないのが現状であった。

(2) 第Ⅱ期

払対が建てかえ賛成に転換してから入居までで、戸山ハイツ持家組合が方式、制度上の困難を克服して有利な条件で分譲住宅を建設する。

1969年2月17日都の最終回答では「公社住宅の建設は実態調査の上考慮する」という段階にとどまっていたが、同年3月13日戸山ハイツ建てかえに関する確認書で面積50～60㎡、住民の希望戸数の範囲、東京都住宅供給公社の賃貸または分譲とすることが確認された。第3回懇談会で12～15坪と予定されたのに比べるとやや広がっている。

同年3月19日第12回定例話し合い会議で都はこの会議で以下の計画・予測を明らかにした。

ア 専有面積 18坪（6畳2間、4.5畳、DK）

イ 共有面積 6坪

ウ 価格 600万（1969年建設の場合）

頭金300万、35年償還、年利5分5厘として、17,000円／月、頭金が借入ならこれ以上。

エ 管理事務費、火災保険料相当額
公租公課相当額、共益費 } 計約5,000円／月

オ 入居は72年度

カ 公住法が近く改正されて明渡し義務が生ずるまでには建設する。

キ 希望調査は計画の条件・内容が具体化してから、また公住法の成立後に行う。

1969年6月戸山ハイツ持家組合が形成され、この組合は共同住宅の建設促進を目標とした。基本的には、この組織は戸山ハイツ商工振興会と同様に住対の流れをくむと思われる。組合は住宅組合による自力建設を提案したが都の公社が了解しなかった。公社一般分譲方式も地元の特定数を確保するのが困難とされ、方式で行き詰った。

1970年8月24日に「新構想」が発表され、関係官庁間の了解がほぼ得られたとして都が分譲住宅建設の方向にふみきった。

ア 位置 — 27号棟を充てる。

イ 規模 — 敷地3,500㎡ S R C13階建

戸数180（または200）

ネット 66㎡ グロス 80～90㎡

① 6帖＋6帖＋4.5＋DK（8畳程）

② 6帖＋6帖＋4.5＋LK（10畳程）

ウ 方式 — 「個人共同住宅」方式

公庫が1969年度から新設した融資制度。公社や国や都から土地の払い下げを受け、「個人共同住宅」と「一般分譲住宅」を併存して建設する。特定の条件のある者が「個人共同住宅融資制度」に参加すると公社と別途の契約ができることになる。

この案にもとづく分譲希望有無のアンケートがとられ、9月下旬希望者だけの説明会が行われた。そのあと同年10月個人共同住宅申込者全員が共同住宅建設組合を結成した。この組合が住宅設計を行う。住宅の間取り、床の防音、衛生暖房等の設計検討会8回、うち臨時総会が3回ひらかれている。その経過は以下のとおりである。

1970年12月 住宅設計の基本計画について公社と同意

1971年1月 住戸割当総会
 同 年3月 大蔵省との用地払下交渉難行
 同 年6月 公社の努力で用地払下げられる。6月30日付で個人共同住宅の建設契約を結ぶ。

8. 営 業 者 問 題

(1) 営業者の発生

戸山ハイツは店舗のない団地として計画された。その理由は、営業を認めるとある程度の権利が生まれ、引越す時は高い権利金で売買される恐れがあり、管理上まずいとされたことおよび米軍が、商店は別に設けるよう指示したことによる。しかしながらこれは明らかに計画上の欠陥として早くから指摘されていた。これに対して住民は生活協同組合を組織して1950年2月、生協売店が3カ所10店舗で設立された。建てかえ直前には次表のように多様であり、都の調査によると世帯の1割は団地内で仕事をしていた。

表 17-5 戸山ハイツ建て替え前の店舗構成

		消費関係	工 場	公共的施設	事 務 所	他
独 立 施 設	戸山ハイツ生協	10ヶ所14店舗 クリーニング 美容 容 青 果 鮮 魚 惣 菜 薬 局 乾 物 菓 子 電 気 器 具 他				
	生協以外	公衆浴場 米穀販売所	クリーニング 工 場	私立幼稚園 ネイバーフッド センター 児童館 幼稚園 職業訓練所	全建総連会館	教会 宣教師 住宅
都営住宅内 営 業 者		雑貨 5 衣類 1 食品 3 食立 2 理髪 2 電気器具 1 クリーニング 1	計 7 件 印刷 光 学 人 業 製 作 鉄 切 断 自動車修理		習い事教授 2 (編物・ 箏曲) 医 院 3 電気工事 1 宅建取引 1 水道工事 1	タクシー 2 下宿業 1 危険物小 量取扱 1

(「戸山ハイツ調査概要」1966年7月および都調査1968年8月より)

このうち独立施設はそれぞれ都の許可を得て設置されたのである(若干の例外はある)が、都営住宅内営業者は違法であった。

(2) 新しい会の対応

新しい会は5項目要求の第4項目に賃貸店舗をつくることをかけ、①生活問題として営業者の救済をどうするか、②消費施設としての利便、適切さおよび新しい団地の居住環境をどう実現し維持するかの2点か

ら対応した。

営業者の形態は、店舗（生協、個人商店）および非店舗（工場、ガレージなど）にわかれるが、個人商店については、①営業をまもる、②分譲でなく賃貸にするという視点から運動を展開した。新しい会が、②を要求したのは、まとまった資金の必要な分譲より賃貸の方が零細営業者にとって都合がよかったからである。これに対して、都は住居地域には賃貸店舗をつくることができないので、分譲店舗を優先斡旋する方針を一貫し、法の制限にもとづいて優先を保証することになった。生協に対しても、個人商店と同様の対応があったことが推測される。

消費施設の配置問題については、消費施設委員会が検討にあたり、公設マーケットのようなスーパー式の店舗をつよく希望した。しかし、都は①近くに強力な商店街があること、②生協（当時は貧弱な、よせあつめの店舗群であった）がその方向で努力する考えであることを理由に、設置しない方針をとった。払対（住対）は、アパートの1階に5坪の建て増し店舗を認めるよう要求したが、新しい会は居住地としての環境維持を理由にそれを強く拒否した。これは、都の方針と合致していた。

(3) 住対（払対）の対応

住対の運動の中では、営業者の意向のしめる程度がかなり大きかったと思われるが、営業者問題についての住対の発言・行動は次のように限られている。

1966年11月7日、営業者説明会（内容不明）、5坪建増住宅の要求（特に要求の時期は不明。1969年3月7日の投票用紙には、投票者が選択すべき入居希望住居のひとつに＜営業者用5坪建増住戸＞があげられている）。1969年7月5日、「戸山ハイツ商工振興会」結成、同年7月8日住対が営業者問題について陳情。5坪建増住戸の要求は、都と住対との確認書（1969年3月13日）、またその前身ともいえる、同年2月15日の「戸山ハイツ居住者の要望事項の措置について」を通していくらかの含みは残しつつも可能性をほとんどみていなかったと思われる。戸山ハイツ商工振興会が＜分譲＞店舗希望者の組織であった。

(4) 店舗対策委員会

都は、東京都経済局商工指導所を通じ、マーケットリサーチを1970年6月におこなった。これによって3千数百戸の新しい戸山ハイツにとっての店舗の適正量が決定され、それにもとづいて次の諸項が決定された。

ア. 生協が団地西南端でスーパーマーケットを経営する。

イ. 10号棟、33号棟の1階部分に店舗を入れる（この店舗は利便施設に属するものをさす）。

この前後、都は次の5条件で分譲許可を行うことにして実態調査を行った。

ア. 1966年9月20日以前から引き続き営業してきた者。

イ. 現にその営業で生計を維持している者。

ウ. 生業の場所を必要とする者。

エ. 資金的有資格者。

オ. 現状規模を下まわらない範囲で割当てる。

営業業種を利便業種と非利便業種に分ける必要性は両方ともそれを営業することは違法であるにもかかわらず、前者は、どっちみち団地生活に必要であるが、後者は必ずしも必要でない、むしろ住宅専用地区であるハイツには好ましくないという違いにある。

都は、おそらく各組織との交渉をも通じて、次のような構想を策定した。

利便業種＝団地生活に必要な消費関係の業種

5項目の条件を満たせば分譲

非利便業種＝本来団地生活に直接必要のない業種

5項目の条件を満たし団地生活に悪影響を及ぼす程度が、あるレベル以下の場合に許可、そうでない場合は準工業・工業地域の分譲施設にあっせん。

1971年6月5日、都はこの構想にもとづき非利便業種を分割する基準の試案を各組織に提示し、後日回答を得た。

基準試案（次のいずれかに該当する業種は団地外に転出させる）

ア．建築基準法上住居地域内に設置してはならないもの。

イ．作業上室内騒音（騒音源より1メートル離れた位置における測定値）の最大値が75ホンをこえるもの。

ウ．原動機の馬力の合計が4馬力をこえるもの。

エ．悪臭、汚染、震動等で周囲に不快感を与えるおそれのあるもの。

オ．従業員の数が5人をこえるもの。

なお、試案を提示された組織は次のとおりであるが、これは当時活動していた組織のすべてであったと思われる。

戸山ハイツ自治会連合会

新しい戸山ハイツを作る会

戸山ハイツアパート連絡会

5 6号棟自治会 他

回答でよせられた意見は、ア．都の原案に賛成、イ．都が定めるべきことであり、居住環境を阻害する場合には、都の責任を追求する、ウ．詳しい内容を聞いて判断する、エ 反対 などであった。

同年7月14日に説明懇談会がひらかれた。この説明懇談会では店舗対策委員会を結成することが決められた。理由は「具体的な営業状態や施設内容等が示されないと判断がつかないし、あまり細かい内容を大勢で討議してもまとまらないので、小人数の代表で個々の内容を検討する」ためである。店舗対策委員会は住民の組織それぞれの代表による小委員会方式で、12名で構成されている。1971年12月15日、店舗対策委が7回の会合の後12月15日都に答申を提出した（内容不明）。

都はこの答申にもとづいて、全分譲希望者について審査を行った。結果は次のとおりである。

区 分	希望総数	合 格	不 合 格	辞 退	他 団 地
件 数	59	45	9	2	3

合格者の内わけをみると次のとおりである。

ア．消費関係 10

（雑貨1、食品2、仕立3、理髪1、電気器具1、クリーニング2）

イ．工場・作業所 13

（印刷関係2、製本関係1、他多彩である）

ウ．事 務 所 10

（事務所6 ＜建築設計、冷暖房請負他＞）

（塾 4 ＜華道、珠算、簿記他＞）

エ．そ の 他 11

（車庫（個人タクシー）6、倉庫3、医院2）

以上の結果を通じて、都は具体的な配置作業および公募作業をおこない、その最終結果は1972年7月24日の「戸山ハイツの皆さんへ紙20」で住民に伝えられた。公募は、マーケットリサーチによる店舗量をハイツ内の既存民間営業者・都営住宅内営業者でうめてなお不足する分を外部から導入することが目的であった。店舗配置は次の原則に従うこととなった。

ア．日常生活に必要な店舗の業種（利便業種）、数、配置については、都の経済局で実施したマーケットリ

サーチを基準として決定。

イ. 団地全体の計画として、利便業種を 10・33号棟にその他の業種を 3・25号棟に配置した。これにより日用品の徒歩による買物半径は 500 m になる。

ウ. 33号棟 — 既存商店街、生協スーパーマーケットおよび団地周辺地域との関連から、ここをショッピングセンターとし、生鮮三品を中心とする日用品店、サービス業種を配置した。

エ. 10号棟 — サブショッピングセンターとし、生鮮三品を中心とする日用品店、サービス業種を配置した。

オ. 3・25号棟 — その他業種を 3・25号棟に分散し、一部の利便業種も配置した。

9. 貫 通 路 線

貫通路線とは、地区のやや東側を、南北に走っている道路である。旧戸山ハイツではこの道路は区道であり、他の道路の混雑を避けた自動車が 1 日約 6,000 台通過していた。

この道路がそのまま計画に入れられ、都は公園のために高架にしなければならないかを考える程度であった。新しい会は 1968 年 5 月 29 日の第 3 回話合定例会議で、貫通道路の廃止を都に要請している。しかしこれは決定的でなかったようで、翌 1969 年 7 月 10 日、既に建てかえ賛成に転じていた住対は、「戸山ハイツ都市計画による縦貫道路の路線変更について」という陳情書を提出した。これはこの道路による交通被害を理由にして、道路を団地の東側境界線付近に移すよう要求するものであった。結果的には都はこの陳情書の内容をそのまま受け入れたことになる。貫通路線を廃止すること、あるいはさらに住対が要求した位置に変更することはハイツの住民および都=計画者が共通してすべて賛同できた要求であった。今回のヒアリングによると、住対はこれを彼等の最もめざましい成果とし、都はこの変更満足している。明らかにこの変更は計画のすぐれた飛躍であって、団地の環境を著しく向上させた。

第 4 節 空間計画の変化

戸山ハイツを決定する与件は変化した。その最大の原因は住民による運動であった。住民運動は当初の計画案のみならず、一旦変更された計画をさらに変えた。

ここで計画の空間的な側面に注目することにする。それが住民の要求との間にどのような関係をもっていたか、決定者たる都はどのような理論や調査に従って決定したか、変化する住民の要求に空間をどのように適応させたか、これらの視点から計画を分析する。このとき、1968 年 8 月に都が実施した居住者実態意向調査は特に重要である。これは居住者の希望を調べるようにという新しい会の都への要求にしたがったものである。

1. 住宅配分計画

戸山ハイツ建てかえ計画に際して建てかえの賛否をめぐる住民による運動が生起したが、新しい会の要求もあって、都は 68 年に居住者実態意向調査を実施した。そのおもな結果は次のとおりである（約 550 軒より回収）。

調 査 票 集 計 の 結 果

昭和 43 年 9 月末現在

1. 仮移転先の希望

団地内仮設住宅への移転希望が 64 %、戸山アパート希望が 30 %、自力で転出計画のある方は 4 %、他の団地の都営住宅移転希望が 2 % でした。

2. 新アパートの希望

(1) 構造と階層

都営住宅のうち中層（５階建）入居の希望が85%の多数を占め、希望階層も２階、３階希望が75%を占めています。

都営住宅の高層希望は７%、分譲住宅希望も７%でした。

公社賃貸住宅、店舗付住宅、その他は合計１%でした。

(2) 種 別

３DK（第１種住宅）希望が68%、３K（第１種住宅）23%、２DK（第２種住宅）９%です。

(3) 形 式

階段式希望は72%、廊下式は28%でした。

(4) 場 所

現在お住いの号地に入居希望をなさる方が圧倒的でした。

３号地の方は、４号地に入居希望、６号地、８号地にお住いの方は、４号地、５号地に入居希望なされる方が比較的多数ありました。

3. 営 業

店舗の有無に関係なく、住宅内で仕事を行っている方は10軒に１軒の割合でした。

4. 自 動 車

所有の有無にかかわらず16%の方が団地内に駐車していました。

5. 保育園・幼稚園の利用

19%の方が現在利用しているか、将来利用する希望をお持ちでした。その中で、区立の幼稚園が43%でした。

6. 店舗の利用状況と建設希望

(1) 利用状況

西大久保方面が64%と多数を占めており、団地内店舗は19%、若松町方面が９%、馬場下方面が２%でした。

通勤途上等その他は６%でした。

(2) 建設希望

店舗群を団地内に１カ所乃至２カ所に集中して建設した方が良いと希望された方は79%でした。方式については、スーパー方式が91%と圧倒的多数を占めていました。また特に希望する業種についての記載は、ほとんど記入されていませんでしたが、記入された方は日常生活品（食糧品）がほとんどでした。

7. 交通機関の利用状況

国電新大久保駅を利用される方が一番多く28%で各号地共平均に利用されていることが目立ちました。次に多いのは、バス西大久保２丁目の24%、以下バス戸山町の18%、バス西大久保４丁目の12%、地下鉄早稻田11%、バス馬場下の３%でその他は４%でした。

（「戸山ハイツのみなさんへ」№11・1968年10月）

この調査の結果は、1969年以降の配分計画に大きな影響を与えている。つまり、「都営住宅は、１種を５割、２種を５割建てるのが原則である。この団地に１種を多くすることは、他団地に２種の多いところができ不公平になる。したがって２種も建てなければならないのである。だが戸山ハイツは希望が多いようなので３DK（１種）をふやした」（新しい会会報№2 1968年３月26日）。このため、66年当初は１種と２種がそれぞれ５割となっていた計画が、のち２種が１割程度をしめるように変化した。その変化の過程を表17－6に示す。

このような都の計画変更は、①３DKが増加したことによって広さの点でより改善されたこと、②仮設住

宅でのより長期にわたる居住をきらって、2・3階以外の階でも入居希望者がふえた、③高層住宅をそれほど敬遠しなくなった、④まとまって仮移転した者は、まとまって新アパートに入るよう要請されたなどの経過もあって、そのまま定着していったと思われる。

表 17 - 6 住宅種別建設計画戸数の変化

種別 \ 時期		66 年	68 年	69 年	70 年	71 年
公 営 一 種	高 層		2, 014	2, 025	1, 699	1, 674
	中層	1, 548	669	638	687	687
	廊下		379	458	383	358
	小 計		1, 048	1, 096	1, 070	1, 045
	合 計	1, 548	3, 062	3, 121	2, 769	2, 719
公 営 二 種	高 層	0	0	0	99	99
	中 層	1, 440	296	247	265	165
	小 計	1, 440	296	247	364	264
分 譲		180	0	0	215	215
そ の 他		0	0	0	0	公務員 120 (**) 身 障 6 改 良 24
合 計		3, 168	3, 358	3, 368	3, 288	3, 348

(*)階段＝階段室型

廊下＝片及び中廊下型

(**)それぞれ公務員住宅、身障者用住宅、改良住宅

なお、この住戸配分計画に対応した事業のいわゆる「ころがし方式」に着目する必要がある。建てかえ計画は地区全体を4つのブロックに分けておこなわれた(図17-17)。ブロックの意味は、それぞれのブロック内で、旧住宅から新アパートにすみかえるということであった。第1次着工地区の経過をみると1968年3月に第1次着工地区された住民に対して移転先をたずねる調査がおこなわれ、1969年6月には先に述べた優先入居措置を講じた第1次入居者の希望調査が実施された。1966年10月に立退者を一時的に収容する戸山アパート(戸山ハイツ近くの都営住宅、図17-23)へ最初の入居者が移転し、旧住宅は、仮住宅として保存されるものと、とりこわされるものとに分類し、工事がすすめられた。戸山アパートへの入居は地区住民全体から公募によった。第一次着工計画が発表されてからは、この地区の住民は戸山アパートのなお残っている80戸と仮設住宅80戸に入居した。こうして1968年9月には、第一次着工地で過半数が移転完了もしくは予定となるところまで工事が進行した。なお、このブロック分割は、建物の外壁の色の変化をつけるのにも活用されている。

2. 店舗配置計画

1966年の計画は、計画される団地を4つのブロックに分け、それぞれに1個所ずつ、計4カ所の購買施設を配置するものであった。そのうち1カ所(Ⅲブロック)が独立の建物で、残りは中層棟に付属している。1968年の計画では計画を変更して、団地の東南隅(高層住棟の1階)と西南隅(独立した建物と高層住棟の1階)の2カ所に店舗が配置された。この原則は以後変わらない。1968年8月に都の行った居住者実態・意向調査によると店舗については西大久保、若松町の比率が大きいこ

全体構成についての要求は、この貫通路線のように直接全体構成を左右するようなものと、部分に関する要求が結局全体構成に影響を与えてそれを左右するものがある。たとえば第1種住宅50戸の予定の棟が第2種住宅50戸に変更されると住棟間隔などを変えることによって全体構成にいくらか影響する。確認された例としては、1号棟に予定されていた幼稚園が4号棟の1階部に移されることになった際、幼稚園内に十分な日照を与えるために5号棟と4号棟との間隔を当初の計画よりも大きくするようにという要求が出て、それがほぼ認められた。1968年の計画を図17-18に示す。

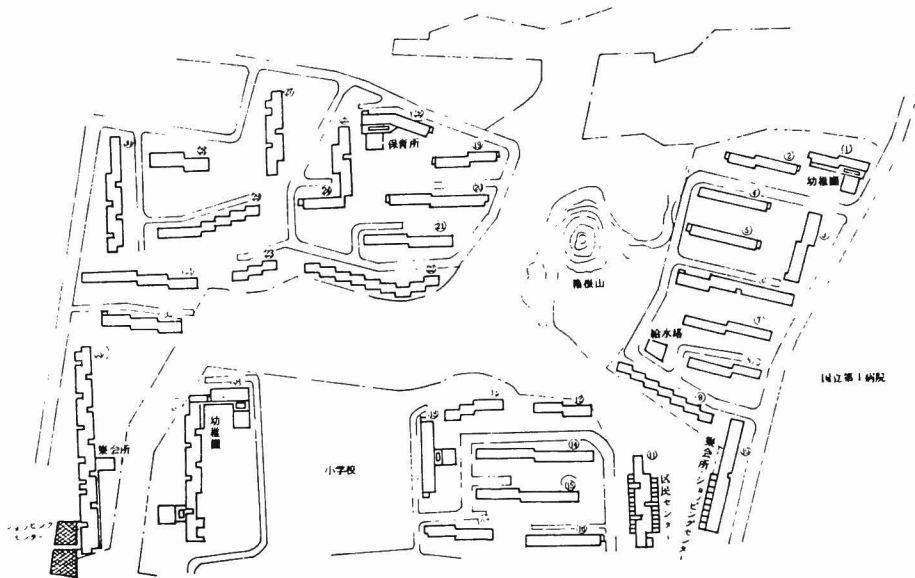


図17-18 1968年時点の計画

第5節 たてかえによる住民生活の変化

1. 調査の目的

調査の目的は、戸山ハイツの建替事業の中でみられた住民参加と住民の住み方との関係を知ることであった。これはさらに2つに分けられる。1つは、ハイツの建替以前の旧住宅での住み方が住民要求をどう内容づけたかであり、いま1つは住民参加が建替後の新しい団地での住み方にどう影響しているかである。この目的にそって調査で行う質問の大きな流れは次のようになった。

① 旧住宅ではどのような住み方をしていたか。

② 住民運動にどう参加したか。

どういう意見をもっていたか。

運動をどうみたか。

③ 新しい団地でどういう住み方をしているか。

住民運動の成果がどう反映しているか。

住民運動の成果をどう評価しているか。

①～③の質問を具体化した次のようなヒアリングシート作成した。

- ① 室の位置
〇〇棟 〇階 〇〇〇号 〇向
- ② 家族構成
世帯主との続柄、年齢、職業、学歴、収入
- ③ 外部環境
 - (イ) ビロティ、ブレイロット、廊下、樹木の管理・掃除はどうなっているか（感想も）。
 - (ロ) 買物は建てかえ前にくらべてどうなったか（距離、値段、商店数）。
 - (ハ) 集会室・集会所の管理・運営およびその使用状況。
- ④ 現在の住み方
 - (イ) そのタイプ（階段室または廊下型、階数）を選んだ理由。
 - (ロ) 室の使い方
 - ① 就寝室の現状・理由
 - ② 食事場所・理由（DK部分は広さが十分か、玄関からのDKの位置への感想）
 - ③ だんらんの場所・理由
 - ④ 接客の場所・理由
 - ⑤ 3畳間の使用法
 - ⑥ 収納スペースは十分か（位置・構造）
 - ⑦ バルコニーの使用法・幅が120cmになった事への感想。
 - ⑧ 洗濯・物干の場所、バス・トイレの感想。
 - ⑨ 子供室・主人室・主婦の室の有無およびその場所。
- ⑤ 建て替え直前の住み方
 - (イ) その時のプラン（別紙書込）家具配置
 - (ロ) 室の使い方
 - ① 就寝の場所・理由
 - ② 食事の場所・理由
 - ③ だんらんの場所・理由
 - ④ 接客の場所・理由
 - ⑤ 子供室・主人室・主婦室の有無、その場所
 - ⑥ 洗濯・物干場・バス・トイレ・収納スペース
- ⑥ 現在と建て替え前の比較
 - (イ) よくなった点
 - (ロ) 悪くなった点（家賃も含めて）
 - (ハ) 前にひき続いて残った不満点
- ⑦ 旧住宅およびその後の増改築状況
 - (イ) 洋式住宅への対応の仕方、また畳を敷いた時の室の使い方の相違
 - (ロ) 増改築した場合
 - ① （位置）年月日、費用
 - ② その理由と動機
 - ③ それによる室の使用法の変化
 - (ハ) 管理・修理はどうだったか。
- ⑧ 住戸プラン作成への住民参加

- (イ) 個人的にはどのような意見・要望をもっていたか。
 (ロ) どの程度会合や話し合いに参加したか。また、意見・要望をどのような場所あるいは方法で表現したか。
 (ハ) 「自治会」・「払対」・「新しい会」はどういう働きをしていたか。

⑨ 書込用の新・旧両住宅のプラン2枚を付加

調査実施期日 1974年2月3日～7日

調査方法 対象を建てかえ以前からハイツに住んでいる人にしほり、それを①第1種階段室型、②第2種廊下型、③第2種のそれぞれの居住者に3分し、3人の調査員が分担した。ランダムに訪問した。

票 数 全部で31票を得た。そのうち有効票は27票である。内わけは、

第1種階段室型	9票
第1種廊下型	9票
第2種	9票

2. 調査のおもな結果

(1) 前住宅のタイプ

27例中26例が2P型(9坪型)、1例が1S型(13.5坪型)で、2P型が多数をしめている。

(2) 家族数と家族型

家族数の分布では、第1種住宅で平均3.3人(うち階段室型3.8人、廊下型2.9人)、第2種で2.4人である。建てかえ直前の平均家族数が4.6人であることを考えると、いずれの住宅型においてもかなり減少している。そのおもな理由は、新しいアパートに入居する際の世帯分離である。

家族型でみると、大半が長子が15歳以上の夫婦家族である。建てかえ前には、3世代以上の家族が27例中、6例があったが、すみかえに際しての世帯分離で、このタイプはゼロとなっている。

(3) 世帯主の学歴

全体として不明がやや多いが、27例中7例が大学卒、3例が専門学校卒、9例が旧制中・新制高卒である(他は不明)。

(4) 年 収

不明が多いが、400万円以上が2例、300～400万円未満が3例、200～300万円未満が5例、200万円未満が2例となっている。200～300万円未満の人がやや多いが、全体としては高額所得者からより低い収入層まで分布していることを示すものであろう。

(5) 前住宅における増築

前住宅での平均の増築面積は16.4㎡で、大規模な例では40㎡をこしているものもある。前住宅が平屋であったこと、いずれも長期間の居住であったことを反映して、27例すべてが何らかの増築をしているのが特徴である。

増築のタイプを、①新たな用途の空間で、増築以前の各部屋とはふすまや障子、壁などで仕切られている、②もともとあった用途の空間を増築された部分に移した、③もともとあった部屋を外へ広げたもので、増築部分が一体化したものにわけてみる。

①では、浴 室	17件
勉強部屋	6件
寝室・居室	9件
物置・物入	19件
子供部屋	6件
廊 下	2件

その他（書斎、老人室、応接間、ピアノ室、暗室、レントゲン室、診療室、待合室、アトリエなど）

②では、玄 関	9 件
洗 面 所	2 件
③では、台 所	2 件
寝室・居室	4 件
緑 側	1 件
勉強 部屋	2 件

なお、ここで子供部屋とは、子供の勉強と就寝をかねた部屋であり、勉強部屋とは、そのうち勉強のみ（就寝は別の部屋）に使用される部屋として分類した。

図17-19～21まで、増築例のプランを示す（いずれも2P型である）。

増築部分の外壁の状態はほとんど不明である。図では外壁をすべて実線で表わした。

建替直前の住宅（No.4）

つくりつけの押入を取り除いて
いる。物置へのアプローチは不
明。

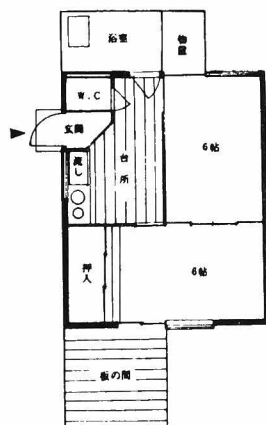


図17-19 増築例Ⅰ

No.12

ガレージは増築面積に含めていない。

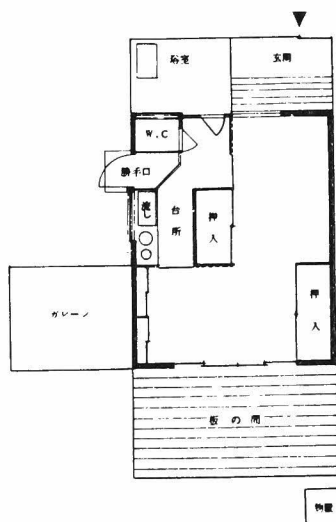


図17-20 増築例Ⅱ

なお、旧住宅は玄関が東または西に面し、WCが北面するように建てられていた。長期にわたる居住を通じて、たてかえ直前にはほとんど原型をとどめていないのが大半である。

そこで、食事を中心にしたすみ方の例をみる（図17-22）。2室では食寝が兼用されていることは重大である。浴室への動線も問題がある。

(6) 1人あたりの平均居住面積

第1種階段室型では10.6㎡/人、第1種廊下型では13.8㎡/人、第2種では14.7㎡/人であることを考えると、いずれも1人あたり面積は増加している。いずれも、世帯分離による居住人数の減少がその主たる原因である。

(7) 現住宅におけるすみ方

まず、第1種階段室型では、①夫婦就寝が6帖間の例が6例、3帖間が1例で、他の2例のうち1例は夫婦が3帖と4帖間でそれぞれ分離就寝しており、他の1例は無夫婦世帯である。②食事はDKが利用されているのが大半であるが、6帖間を利用しているのも少なくない（3例）。③団らんは6帖間を利用しているのが多い（7例）。一部4.5帖間およびDKが利用されているものもある。④接客空間としても6帖間が多い（7例）。

第1種廊下型では、①夫婦就寝が6帖間の例が5例、3帖間が1例、4.5帖間が1例である。②食事は6帖間が5例、DKが3例、3帖が1例で、DKでの食事が少ないのが特徴である。③団らんは大半が6帖間である。④接客についても6帖間が多い。

第2種では、①夫婦就寝が夫婦のある世帯6例中2例が6帖間、2例が3.5帖間で、他の2例が4.5帖と6帖の分離就寝である。②食事はDKが多いが、4.5帖および6帖の利用もある。③団らんおよび④接客は概して4.5帖の利用がやや多い。

以上からいえることは、DKが十分機能していない点であろう。この傾向は第1種廊下型でとくにいちじるしいことがわかる。

戸山ハイツ型のどのタイプをとってもDKの広さは6㎡であってせまくなっている。

また、第1種階段室型では、DKがせまいうえに、ホール型になっている。このため、DKでは冷蔵庫と水屋のために壁面とスペースをさいた残りの空間に食卓がおかれることになるが、それは大人3～4人（第1種住宅の平均家族人数は3.3人）が同時に食事をするにはせますぎるといえる。

第2種住宅のDKでの食事が多いのは、家族人数が少ないせいであろう。

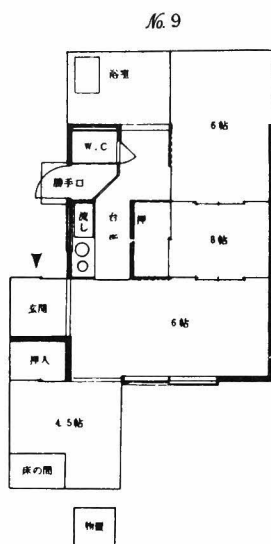


図17-21 増築例Ⅲ

- 1室 — 次女夫婦・寝室
- 2室 — 食事室・居間・夫婦寝室
- 3室 — 長女寝室



図17-22 旧住宅におけるすみ方の例
(夫婦+子供2人)

また、浴室はともかく、WCのドアが食堂に向けてひらかれるのを、DKをさける理由としてあげる人もあった。

(8) 現住宅の評価

A. 旧住宅と現住宅の比較では、よくなった点として、

- イ. 気密性がよくなって、冬の暖房の効率がよい。
- ロ. 風通しがよくなって、夏は涼しくなった。
- ハ. 戸締りがよくなって、鍵ひとつで安心して出かけられるようになった。
- ニ. 地震、台風、火災に対する心配が減った。
- ホ. 以前は、とくに夏に近所の声がさわがしかったが、今は左右の声はまったく聞こえない。ただ、上階の音が少し聞こえる。
- などがあげられ、悪くなった点としてあげられたのは、
- イ. 全体にせまくなった。
- ロ. 庭がなくなり増改築ができなくなってこまる。
- ハ. 以前は自分の家という感じで愛着があった。
- ニ. 犬や小鳥をかえなくなった。
- などである。

B. 階段室型と廊下型に対する評価をみると、階段室型に対しては、

- イ. 近所づきあいがわずらわしくない。
- ロ. 北側も直接外に面しているので、北側の部屋が使いやすい。
- ハ. 廊下型では子供が廊下でさわぐと考えるとさけた。
- ニ. 入口のドアがたがいに向かいあってよくない。
- などがある。

廊下型については、次のような点があげられた。

- イ. 火災などの場合、避難しやすい。
- ロ. 近所の人とつきあいやすい。
- ハ. 階段室では上下ばかりでおちつかない。

C. バルコニーの幅と、畳のサイズがそれぞれ少しずつ拡大されていることについては、ひろくなったことは知っているが、かといって、それで居住性が向上したとわかるような性質のものではないので、住民の反応はそれ以上はなかった。

D. DKの利用については、プラン上からもせまいことを反映して、せまいとしている。とくに第1種階段室型では、浴室やWCの方へあと50～60cmくらいほしいとしている。また、仮移転中のプランと（戸山アパート）と比較して、仮住宅のDKの方がよいとする人もいた（ちなみにそのプランを図17-23に示す）。

E. 家賃についてたかいという声はない。世帯分離で2戸の住宅をかりていても、都心であつた住宅が得られた点を考えて、家賃の増大はやむをえないとしている。また、この評価には、住民運動の成果も反映されていると思われる。

F. 生活施設については、商店や生協が前よりも速くなったとする人が多い。

以上をまとめてみると、たてかえによって住宅はよくなったという人は多いが、公営住宅として戸山ハイッ型がすぐれていると評価する人はなかった。このことは、公営住宅の枠による面積制限が決定的であつて、この制度のもとでのプランの改善は、ある部分へのしわよせが不可避であつたことを示している。そのため、畳のアイズを拡大したことは、寝室の条件を第1にとする住民の要求もあつて、DKの面積を圧迫した要因であるといえる。表17-7は、データーを一覧表にしたものである。

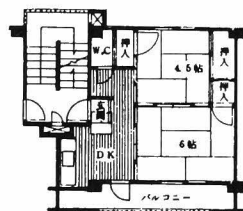


図 17-23
仮移転中の住戸プランの例
（戸山アパート）

表17-7 調査票一覧表

① 第1種階段室型

調査票 ナンバ	家 族 数		世 帯 型		世 帯 主 の 学 歴	家 族 の 年 収 (万 円)	住 宅 の 面 積 (㎡)				増 築 の 用 途										住 み 方 の 特 徴		
											A			B		C							
	前	後	前	後			後	基本	増築	計	浴 室	物 置 ・ 物 入	勉 強 部 屋	子 供 の 寝 室 ・ 居 間	廊 下	そ の 他	玄 関 所	洗 面 所	台 所	寝 室 ・ 居 間		緑 地 ・ 庭	勉 強 部 屋
1	4	4	4	4	2	400	40.32 (1階)	29.8 (2P)	12.9	42.7	○	○										(後)朝食のみDKで。3室を用いて分離就寝している。	
2	3	4	4	4	1	270	〃	〃	10.4	40.2	○					書斎						子供が幼いため比較的ゆとりがある。 書斎専用空間を確保。	
3	4	5	4	4	3	?	〃	〃	14.5	44.3	○	○		○			○					(前)性別就寝のため増築。 (後)3室で性別就寝、朝食のみDK。	
4	4	4	4	4	1	?	〃	〃	11.5	41.3	○	○		○								子供が共に男だから寝室は2つ。 残りの1室を専用の居間。	
5	5	4	4	4	2	400	〃	〃	30.5	60.3	○	○		○			○				○	子供の性別就寝で、夫婦寝室が接客、居間、食事をかねる。	
6	5	4	4	4	3	300	〃	〃	11.4	41.2	○		○									(前)3室に5人で機能が混乱。 (後)DKは用いられていない。	
7	3	2	4	3	1	?	〃	〃	32.6	62.4	○		○				○	○				(前)ユーティリティスペースの拡大がめだつ。 (後)夫婦だけなので機能的にゆとり。	
8	4	3	4	2	?	?	〃	〃	12.9	42.7	○	○		○			○					(後)たくさんある本を各室に分散。 DKは書庫。4.5畳間で食事。	
9	4	4	4	4	3	?	〃	〃	19.6	49.4	○	○		○			○		○			(前)増築で各室がうまく機能。 (後)DKで食事。3室で分離就寝。	

② 第1種廊下型

調査票 ナンバ	家 族 数		世 帯 型		世帯主の学歴	家族の年収(万円)	住 宅 の 面 積 (㎡)				増 築 の 用 途												住 む 方 の 特 徴	
											A			B		C								
	前	後	前	後			後	基本	増築	計	浴 室	物置・ 部入	勉 強 部 屋	子 供 部 屋	寝 室・ 居 間	廊 下	そ の 他	玄 関 所	洗 面 所	台 所	寝 室・ 居 間	緑 地 側		勉 強 部 屋
10	5	4	5	4	3	?	40.04 (2-廊)	29.8 (2P)	17.0	46.8	○			○										(前)3室のうち1室は食事兼息子の寝室。 (後)3室で分離就寝。DKで食事。
11	6	3	6	6	?	?	〃	44.7 (1S)	17.9	62.6	○			○			○							(前)6人のときもあり、部屋割がいびつ。 (後)6畳間で食事。3, 4.5畳間で寝る。
12	4	3	4	4	3	?	〃	29.8 (2P)	29.1	58.9	○	○		○			○							(前)南に増築したので食事室は窓をもたない。 (後)3畳間は物置。6畳間は夫婦寝室、食事。
13	4	3	4	4	?	?	〃	〃	19.8	49.6	○	○		○										(前)増築は就寝状態を改善していない。 (後)全員4.5畳間で就寝、6畳間で食事。
14	3	1	4	1	?	?	〃	〃	6.0	35.8	○	○												(前)夫婦寝室は食事室をかねる。 (後)いっさいの生活を3畳間で。
15	5	3	5	4	1	300	〃	〃	21.6	51.4	○		○		老人室									(前)食事室が増築で窓なしになる。 (前)(後)とも専用居間を確保。
16	5	3	4	4	1	200	〃	〃	20.4	50.2		○	○		応接間	○								(前)3人の子供は1室で就寝。 (後)3畳間は家事室。
17	6	2	4	3	1	200	〃	〃	7.9	37.7				○										(前)増築も少なく6人の過密居住。 (後)6畳間で全生活。4.5畳間は物置。
18	4	4	4	4	3	300	〃	〃	8.6	38.4	○		○											(後)3室で就寝。DKで食事。

③ 第2種

調査票 ナンバ ー	家 族 数		世 帯 型		世 帯 主 の 学 歴	家 族 の 年 収 (万 円)	住 宅 の 面 積 (㎡)				増 築 の 用 途										住 み 方 の 特 徴			
											A			B	C									
	前	後	前	後			後	前			浴 室	物 置・ 物入	勉 強 部 屋	子 供 部 屋	寢 室・ 居 間	廊 下	そ の 他	玄 関 所	洗 面 所	台 所		寢 室・ 居 間	緑 地 側	勉 強 部 屋
								基本	増築	計														
19	6	2	5	3	3	?	35.28 (2)	29.8 (2P)	19.9	49.7		○			○	ピアノ 室				○			(前)増築8畳間に息子夫婦4人。 (後)夫婦が別室就寝。	
20	6	3	5	2	?	?	〃	〃	10.6	40.4		○	○										(前)増築少なく、6人の過密居住。 (後)食事は近くの1種住宅で。	
21	5	3	4	4	2	150	〃	〃	6.7	36.5		○				暗室							(前)増築少なく成人5人の過密居住。 (後)幼児と夫婦で比較的ゆとり。	
22	5	2	6	2	?	?	〃	〃	16.6	46.4		○	○		○								(前)夫婦・長女・次女夫婦が分離就寝。 (後)1人入院、4.5畳間で食事。	
23	4	4	6	4	3	150	〃	〃	3.0	32.8		○											(前)2室のうち1室に娘、1室に夫婦と孫。 (後)夫婦・幼児2人が別々に寝る。	
24	4	2	4	3	3	220	〃	〃	0	29.8													(前)食事室に夫婦と娘が就寝。 (後)2人でゆとり。DKは朝食のみ。	
25	7	2	6	2	1	250	〃	〃	43.8	73.6		○	○		○	(*)		○	○				(前)7人家族、夫婦2組のため増築してもせまい。 (後)2人でゆとり。	
26	5	2	5	3	?	?	〃	〃	19.4	49.2		○	○		○					○			(前)食事室で夫婦就寝。 (後)6畳間で食事。	
27	5	2	5	3	?	?	〃	〃	19.6	49.4		○				アト リエ				○			(前)食事室で夫婦就寝。 (後)6畳間で食事、夏はDKで食事。	

(注1) (前) は〈建替直前〉、(後) は建て替え後の調査時点をそれぞれ意味する。〈住み方の特徴〉で、(前) (後) のないものは両方を通じていえることを示す。

家族数は実数である。

世帯型の数字は次のことを表わす。

- 1 — 単身者
- 2 — 無夫婦家族
- 3 — 夫婦のみ
- 4 — 夫婦 + 子供
- 5 — 3世代以上
- 6 — その他、不明

(世代家族はなかった。)

また次の記号・略号を用いた。

- | | | |
|---------------|---|----------|
| 2P — 2P型 | } | 旧住宅の型 |
| 1S — 1S型 | | |
| 1・階 — 第1種階段室型 | } | 〈戸山ハイツ型〉 |
| 1・廊 — 第1種廊下型 | | |
| 2 — 第2種住宅 | | |

世帯主の学歴欄は次の記号である。

- 1 — 新・旧大学
- 2 — 専門学校、工専
- 3 — 旧制中、新制高

(*) レントゲン室、診療室、待合室(すなわち診療所であった)。ただし面積の欄では診療関係の部屋を含まない。

(注2) A、B、Cはそれぞれ次のことを意味する。

- A — 新たな用途の空間で、増築以前の各部屋とはふすまや障子、壁等で独立しているもの。
- B — もともと備わっていた用途の空間を増築された部分に移したもの。
- C — 空間を延長し、もとの部屋とは一体化されているもの。

第6節 事業の限界と問題点

1. 住民参加について

戸山ハイツたてかえ事業を通じて、さまざまな住民の運動が生起した。それらは地区住民の営業や生活の現実根ざした要求をまちづくりとして発展させ、実現していこうとするものであった。戸山ハイツの場合、すべての階層が統一的に担った運動はなかったが、事業の進行過程はとくに地区住民の生活や営業にかかわった階層的な要求を明確にさせ、それを統一的に結びつけていったのは都の行政であるということができる。住民参加は、このような自治体の行政組織との結合が形成されてゆかねばならないが、このことは同時に地区住民がまちづくりのにない手として成長してゆくことをうながすものである。

2. 住民の要求について

戸山ハイツの住民は、払い下げをうけて持家を実現する計画をもっていた。このことは当初、たてかえ反対の主要な理由であった。なかでも公営住宅の広さに対する不満が大きかったと考えられる。広さの要求は、おもに世帯分離によって解決された。持家要求は、分譲住宅の導入によって実現されている。事業所経営者の要求も分譲店舗によって一応解決されている。そのほか、すみかえに際しての優先入居方法など、住民の現実根ざした方式が導入された。

3. 戸山ハイツ型について

戸山ハイツ公営住宅の住戸プランは、地区住民の要求を反映させながら検討され、結実したものである。しかし、公営住宅の面積制限の影響を受け、団地サイズの解消要求にこたえてタタミの寸法を拡大したことは、とくにDK部分への圧迫となってはねかえった。このことは、現在の公営住宅において、地区住民の要求をより多面に反映させてゆくには、面積のカベにあたることが示すといえる。

4. 分譲住宅の設計について

分譲住宅希望者はハイツ内に組合を形成して、要求を実現した。その際、プランが組合の参加者によって作成された。これには戸山ハイツ型における住民参加のプランニング方法の影響もあったであろう。

第18章 神戸市丸山地区の居住環境整備事業の場合

第1節 まちづくりの経過

神戸市丸山地区は、面積約210ヘクタール、人口約22,000人、世帯数で約6,600（いずれも50年国勢調査）の「山麓スプロール地帯」である。戦前は閑静な別荘地として開発されたが、戦後高度成長期にスプロール化が進行し、木造アパート、文化住宅などの狭小過密住宅が、六甲の南山麓に深くくいこんだ急斜面の多いこの地区に、大量に建設された。このような経過から、都市生活に必要な生活環境施設のいちじるしい不足状況がもたらされたのであった。

まちづくり運動の歴史や内容は、「住民主体のまちづくり運動論」⁽¹⁾、「住民運動に芽生える変革期の思想」⁽²⁾などに詳しくのべられている。それらも参考にしておもな運動の節をとり出せば、次のようになると思われる。

第1は、「丸山地区文化防犯協議会」の前身時代とそれ以降の活動である。「文化防犯協議会」の前身は、ひとつは昭和24年に結成された「丸山防犯協会」が26年に改称した「丸山文化防犯振興会」で、いまひとつは「幹線道路促進協議会」（昭和38年結成）である。前者は警察との協力の下に防犯を中心とするものであったが、生活環境の問題もとりあげ活動していた。後者はすでにスプロールが開始されていた丸山地区で発生した工事用ダンプカー公害の問題を発端に、地区の道路問題をかかげて活動した。40年、両者が合体して「丸山地区文化防犯協議会」が誕生し、以降精力的な活動を展開することになる。この活動のなかでは、有名な「ちびっこ広場づくり」（48年現在12カ所）、長寿村（43年）や教育キャンプ村の開村（44年）、道路や保健衛生の改善など、地区住民の要求の切実さを背景につぎつぎと実現されてきた。しかもこうした活動は、「文化防犯協議会」の手でつくられた「5年後の丸山構想」にもとづいて展開された。

第2は、都市計画の専門家の協力のもとですすめられた「パイロットプラン」づくりの活動である。専門家によって「住民意識調査」が実施され、また46年に自治省の「モデルコミュニティ地区」に指定されたこともあって、かねてから期待されていた「コミュニティ・センター」が具体化することとなった。このなかで「第1次パイロットプラン」が作成されている（46年）。

第3は、「丸山地区各団体連絡協議会」が結成されて以降の活動である（46年以降）。この「連絡協議会」は、「文化防犯協議会」を含む10団体で構成され、「モデルコミュニティ」推進の役割をもつこととされ、「コミュニティ・ボンド」や、センターの建設、運営の窓口として活動している。なお、「連絡協議会」によって「コミュニティ丸山」という広報紙が51年から発行され、いままでに4回をかぞえている。「コミュニティ・ボンド」は52年5月30日をもって住民への償還がはかられている。他方、46年に「私道問題懇談会」がひらかれるなど、新しい活動がひきつぎ展開されていることや、「居住環境整備街路事業」の計画が

出てくるなど、丸山のまちづくり運動は、いま次の発展段階を迎えつつある。

注(1) 広原盛明「ジュリスト」71年№492号所収

(2) 遠藤 晃「文化評論」71年№122号所収

第2節 プランのゆくえ

先の経過でみたように、41年に住民の手によって「5年後の丸山構想」がつくられた。その後、46年には専門家の協力によって「第1次パイロットプラン」が作成されている。「5年後の丸山構想」は、当時の住民のより切実な要求を反映し、かつ旺盛（さかんな）な運動の展開によってつきつきと具体化されていった。この頃から「たたかう丸山」は「実践する丸山」、「考える丸山」といわれるようになった。このような経過を「文化防犯協議会」は次のようにのべている。

「この有害実行の実践を一方に、少なくとも5カ年間の努力目標としてのプランづくりもなされ今年で5カ年の終りを迎えられたわけですが、……勿論、私達の5カ年計画といっても正確ないわゆる計画図といったものでもありません。先述の市側の「近隣住区」の丸山のプラン図が発表されなかったのと同じように、地区内でも最初から正確な計画図となりますと、いろいろ現実離れた議論が多くなり、舟が山に登るという現象をたどりがちでしょう。ここにプランというもののむずかしさがあるわけですが、先程私達の5カ年のプランも2つのグランドが夢に終りそうだとするこのグランドだけでなく、もう1つ重要な事柄が忘れられようとしています。それは、「町づくりは人づくり」であるという考えです。⁽³⁾」

この引用にもみられるように、この「構想」にかかげられた計画の多くは、ともかく実現されてきた。そして5年目を迎えた46年に「第1次パイロットプラン」にひきつがれてゆくはずであったと思われる。この「構想」と「パイロットプラン」は、いずれも「文化防犯協議会」の運動に深く結びついた計画といえるものであったと想像される。この点で、当時、都市計画や生活環境行政で地区の現実に見向きもされなかった状況の下で、この2つのプランは、住民の要求を充足していこうとするプラン成立のつよい根拠をもっていたと理解される。とくに、「構想」の方は、目標の多数が達成されるという、住民運動の目標としてその役割をよりつよくはたしたことがよくわかる。これに対し、「パイロットプラン」は住民の中に広く公表されることがなかったようである。

さて、このような住民の手によるプランづくりの過程とプランそのものが、市当局の資料や担当官の話のなかに登場してこないのは何故であろうか。また地区の住民活動のリーダー層の人々との懇談の中であのプランづくりのことが出てこないのはどうしてか。その原因は先の引用のなかに含まれているように思われる。

その第1は、この2つのプランづくりが、行政の積極的かつ総合的対応をひき出しえていないという問題である。「構想」の大部分が実現されてきたとはいえ、行政の対応は場あたりのなもので、より長期をにらんだ計画的対応がつかさねられてきたとはいえない。その最大の根拠は、「構想」の実現を行政的にうらづけていくという過程がないため、行政内部に生きた計画として定着しえていない点にある。「パイロットプラン」がつくられたということが行政としてうけとめられていないのもこの理由によると思われる。しかも、行政としては、「モデルコミュニティ」にもとづく「コミュニティ・センター」の建設だけに矮小化する面もみられるほどである。

第2は、行政のより積極的な計画行政をひき出す面がよわかったこととも関係して、計画実現の現実的な保障をプランにもたせえなかったことがあげられる。「構想」の大部分が実現されたといっても、ぶん取りと「善意の汗」に依存したものである。「私達の5カ年計画といっても正確ないわゆる計画図といったものではありません」、「最初から正確な計画図となりますと、いろいろと現実離れた議論が多くなる」といったことが示すことは、プラン実現に積極的な行政によるうらづけを求めていこうとすりよりも、むしろ住民による「善意の汗」に依存する傾向がつよかったことではなかろうか。

この点は、庄内地域（大阪府豊中市）のまちづくりの経過とくらべるといちじるしい対照をなしている。つま

り、庄内地域におけるまちづくりのプランは、住民、行政および議会がたがいに合意を形成するという点にその成立根拠をおいている。したがって、計画はその結果としてリアリティのたかいものが追求され、かつ具体的なものとなり、しかも三者がそれぞれの立場において計画に責任をもつというルールが確立してくることとなる。

この2つの対照をとおして、重要な教訓をひき出すことができる。つまり、こうしたまちづくりの運動に根ざしたプランを実質的にオーソライズ（公認）してゆくことの重要性である。今日、既往都市計画のもとでは、このような居住環境整備を総合的にすすめるための制度面のうらづけがない。とはいえ、まちづくり運動を通じて、自治体行政の積極性をひき出し、プラン実現の方向を追求することによって実現条件の拡大をはかりながら、官僚主義的な縦割行政の障害を克服し、やがては全国的な制度化の方向をめざすということが、まちづくり運動の重要な課題としてうかびあがってきている。

注③ 『モデルコミュニティ地区“丸山”の足あと』（神戸市企画局）40ページ

第3節 投機的土地私有とまちづくり

地域住民が主体となるまちづくりの真髄は、なんといっても自治体が公有地を拡大していくことにあるといえるであろう。この場合、資本による投機的な土地取得やその開発に、税制面、土地利用計画面といった都市計画によってつよい規制がかけられると同時に、これを保障する財政を含む自治体行政の改革が不可欠となってくる。

丸山地区では、地区の多くの面積を所有している不動産業者、「神戸土地」の存在を知ることができる。この「神戸土地」との関係は、まちづくり事業の具体化のほとんどあらゆる面で出てくる。たとえば、「森林公園」や「居住環境整備街路事業」といった新規の事業計画、あるいは、私道の舗装問題、下水道建設問題などまちづくりのなかでひきつづき追求されている課題を通じて出てくるといった具合である。

再び、庄内地域のまちづくり例にもどろう。「庄内地域再開発基本計画」（48年策定）にもとづいて地区計画の策定がすすみ、一部は事業化がはかれ今日にいたっている。ところが、工場跡地を利用した165戸の分譲住宅地の造成が突然あらわれてきた。再開発をすすめる行政機構の整備と住民参加がすすめられてきたとはいえ、こうした民間業者による開発を十分コントロールしえなかったという点は、都市計画上貴重な教訓を提供するものである。

ところで、こうした投機が発生してくるのは、なぜであろうか。「その定評ある便利さ、暮らしやすさに加えて、ご注目いただきたいのは、住み良さのレベル・アップも計画的に進められていることです。『庄内地域再開発基本計画』が昭和60年をめどに実施にうつされているのです。公園・広場の増設、公共施設の整備、各種道路の整備が540億円の巨費を投じて行われ、住み良い調和のとれた街への脱皮が確実に進んでいます」。これは、その業者が出している宣伝パンフレットの一文である。ここに見出されるのは、「庄内地域再開発基本計画」の実施によってもたされる住民の共通の利益を、土地・住宅の分譲価格の付加的な構成部分に転化しようとする投機的なつよい寄生性であろう。

「神戸土地」の場合、まちづくりがはじまる以前から土地を所有し、開発してきたという点ではことなるが、庄内地域の例と本質的にことなるものではなからう。「神戸土地」が丸山地区住民の「善意の汗」に深く寄生しつづけている事実をみないわけにはいかない。

この2つの相共通した事実からいえることは、このような投機的、寄生的な開発に対して、自治体行政の公的介入を本格的に追求しないかぎり、まちづくりは前進しえないということである。丸山地区で本格的なマスタープランの成立をみていないことと、庄内地域におけるプランのなしくずし傾向は、ともにその必要性和同時にその困難も多いということを示しているといえる。

「ヨーロッパ都市の公有地の起源をいちいち明らかにすることはできないが、少なくとも19世紀頃からの土地の公有化に拍車をかけたものに、土地公有や『都市社会主義』の思想と運動とをみおとすわけにはいかない。こ

注(4) 島恭彦『地域の政治と経済』(自治体研究社)、78～79ページ

「文化防犯協議会」が結成されたのは40年のことである。それ以降、この住民組織が「5年後の丸山構想」の実現をめざして運動をすすめてきた。しかも「たたかう丸山」といわれるほど精力的な活動であった。その後、「連絡協議会」が結成され（46年）、今日にいたっている。このような経過からいくつかの住民運動の特徴をとり出すことができる。

一方、運動のなかでは、「善意の汗」にもとづく「勤労奉仕」がすすめられ、それにふさわしい成果もえてきた。また、「まちづくりは人づくり」というスローガンも生まれるまでに発展してきた。このような経過は、丸山のまちづくりの誇りとされているものである。しかし、「脱政治路線」とこのような成果を結びつけてもう一步考えをすすめれば、住民自治としての発展はやはり一面的とならざるをえない。つまり、議会制民主主義の前進につながらず、ともすれば、直接民主主義の一方的な強調になってしまう。

でも「新・神戸市総合基本計画」(51年策定)のなかで、市民参加の推進をうたっている(図18-1)。この点で、丸山地区のまちづくり運動は、「首長を守り自治体を改革する」という本格的な課題をいすかかえているといえるであろう。

— 483 —

で、小口の引受が多数をしめた。1 件の平均では約 2 万円となった。「ボンド」の募集は、「連絡協」が連絡口となり、「文化防犯協議会」が中心になって実践にあたってきた。「コミュニティ・ボンド」発行の理由は、「神戸市の財政の都合というよりは、むしろ、『コミュニティ・ボンド』の発行を通じて住民相互の信頼関係を生み出すこと⁽⁶⁾によって、コミュニティ・センターへの関心がたかまることにあります。」とされている。

では、地区住民の当初のうけとめ方はどうであろうか。「ボンドの引受け方法について、私達は町づくり運動のほかに、はじめて資金的な課題が持ち込まれることに大いに勉強したいと意気こんでいます。とほしくとも、なんらかの善意を制度化するには、この課題をこなさなくては、これからの町づくりはできないでしょう。」⁽⁷⁾という、当時の運動のよりあがり⁽⁷⁾を背景にして歓迎の態度が示されている。事実、48 年に完成した「コミュニティ

センター」は、地区住民によって非常によく活用されている。「センター」行事のほか、クラブ活動、実習、講習会、婦人会、老人会など、ほぼあらゆる階層にわたって活発な活動がおこなわれている。地元住民の反応でもその利用価値のたかさが評価されている。

一方、市の担当官は、「コミュニティ・ボンド」の発行について、「本当にこれでよかったのか」、「冷静に反省する必要がある」と、その成果をややいぶかる意見を出している。「善意を制度化」というこの方式を市でより一般的な運用をすすめていけるかどうかについては、内部でもいろいろな意見があり、そうたやすいことではなさそうだ。また、「ボンド」がコミュニティづくりの意義ぬきに金券として流通しているという声もきかれた。「コミュニティ・ボンド」の募集という住民の熱意ある活動が、今後どういう方向で展開されていくかは、注目されることであるが、少なくとも、この「善意の汗」の活動は、「『都市社会主義』ののこした遺産」に深く根ざし、より前進的な自治体行政の改革をめざしてゆくべきものであろう。

第 3 は、丸山地区においても住民組織とその活動に新しい変化がみとめられることである。すでに 46 年に「連絡協議会」が、「モデルコミュニティ」の推進窓口として結成されたことが、そのような変化の表面化と理解されよう。

~~また~~、また、「私道問題懇談会」がねばりよく展開され、議会活動とも結びついて自治体の補助制度をつくり出し、その前進をはかってきたこと、あるいは最近のバス路線変更問題で生じた運動などは、丸山のまちづくり運動が新しい段階に入りつつあることを示すものであろう。住民自治をめざす新しい模索がこうしてはじめられている。

神戸・丸山地区のまちづくり運動は、全国的に注目された運動であった。その根拠は、住民によるまちづくり構想をえがき、住民の手によって文字通りまちを創造してきたという点にあったといえるであろう。一方、この活動が、まちづくりで求められる総合的・計画的な自治体行政の積極性をひき出し、改革をすすめるという点では、むしろ今後の課題として多くが残されている。まちづくりに対する自治体の公的介入を拡大させていくとくみなくしては、まちづくりは前進しえない。「善意の汗」によって生み出された住民の共通のまちづくり財産に寄生しようとする投機的企業に対するコントロールをつよめるといった現実的な課題は、自治体と住民の共通するものであり、同時に、その課題をすすめるには、行政の公的介入をうながすつよい住民運動も必要となるにちがいない。まちづくり計画が実際の根拠をもち、その役割を果たしうるのもこのような方向を通じてであろう。

注(5) 柳下勇「横浜市政研究」、『地域と自治体』第 4 集（自治体研究社）、97 ページ

注(6) (3)に同じ 52 ページ

注(7) 同上、43～44 ページ

第 6 部 結 論

第 6 部 結 論

第 19 章 結 論

本研究は、居住環境整備計画に対して①近代都市計画における地域改良思潮の考察、②都市住民の居住生活状態分析、③計画の方法論的考察を加えたもので、概略次のような結果をえた。

1. 近代都市計画における地域改良思潮の考察の結果

(1) わが国において近代都市計画が成立するとき、それに影響を与えた2つの潮流があることがわかった。ひとつは、市政改良の思潮であり、もうひとつは都市改良の思潮である。

(2) 日露戦争後、農村においては、労働力人口の都市への流出、伝統的共同体の崩壊がすすみつつあったが、内務省はこれに対応して地方行財政の改善・報徳思想の導入による人材育成を課題として「地方改良運動」をすすめていた。しかし、大正期に入ると、都市問題の激化、社会不安の増大が都市自治体行政への内務省の関与をうながすようになって、具体的には「地方改良運動」が都市に適用された。この市政改良の運動は官治都市の建設をめざしたものであり、都市計画法制定過程では都市の自治制に関する立法論につながっていった。都市計画の官治的性格・官僚的統制はここからみちびかれたものであると理解される。

(3) 一方、都市では感化救済事業や工場法制定などの社会運動が展開され、思想的には「都市社会主義」などがあらわれたが、大正期になるとしだいに「都市社会政策」の確立を要求するようになり、都市計画の立法過程で争点となった。この都市・地域改良の思潮は、日本型の地域改良の展開を示すものであったが、都市計画制度として確立しなかった。この経過からわが国の近代都市計画は、理念的にも制度的にも地域改良を分離したことが明白となった。

(4) 都市計画史上地域改良を分離したことが、居住環境整備計画の歴史的現段階を規定するが、ここから2つの側面からの評価が可能であるといえる。第1は、居住環境整備計画は都市計画から地域改良を分離したその産物であること、したがって財源問題、総合化をはばむ縦割問題などの制度的困難を根本的に解決するためには、分離の過程までしかのぼって問題とせざるをえないこと、第2は、居住環境整備計画は、多少なりとも都市計画的事業を拡大してきていること、そしてこれを一歩すすめれば都市計画との結合・統一がしだいにかかればあがざるをえないことである。

2. 都市住民の居住生活状態分析の結果

(1) 考察の対象とした庄内地域の形成過程の分析から、次のような土地利用・都市構造上の知見をえた。庄内地域は、高度成長期にかけての工業立地と住宅の過密スプロールによる急激な土地利用の変化によって特徴づけられる。工業的土地利用の発達、大阪の外延工業地域の性格をもち、南部地区とその周辺は都市計画上も工業地域とされてきた。

(2) 住宅スプロールは、1951年の阪急庄内駅の設置を契機にはじまり、戦後農地改革によって創設された零細自作農家の経営基盤がゆるぎ、多くが住宅経営などにのり出した。南部地区では、工業敷地の間隙をぬって過密住宅地を形成した。

(3) 公共事業といえば、名神高速道路、阪神高速道路、幹線都市計画街路の建設などに向けられ、工業的土地利用が広域的にも要請されるようになった。住宅スプロールに対する建築制限については、違反建築さえもまったく野放しの状況で、不良建築物が密集した。庄内においても工業のための計画的土地利用が公共事業を通して促進されてきたことが明白となった。加えて1955年の合併以降、自治体レベルでも社会的共同利用手段の行政投

資の「北高南低」をうみ、土地利用・都市構造上の地域分化とともに地域格差が顕著となったことがわかった。

(4) 以上のような土地利用上の分析から南部地区について居住者の階層をとり出すと、地主・家主、工業や商業などの自営者（職場が地区内か地区外かで2分）、工業や商業などの従業員（通勤が地区内か地区外で2分）となる。この区分は、職場と住宅の位置とともに職業の種類を含めたもので、これを軸に各階層ごとの主婦の就業、住宅事情、あるいは、自営者の立地・経営問題の分析を加えていけば、包括的となって居住状態と要求分析に有効であることがわかった。職場を含めたこの分析は、とりわけ土地利用の発達とその性格を知るうえで効果的であることが明らかとなった。

(5) 要求の分析にあたっては、アンケートなどの統計的方法だけにたよるのではなく、階層別の懇談会、広報メディアを活用した結果のフィードバック活動などをくみあわせることがすこぶ重要なことが明らかとなった。

(6) 一方、地域生活要求には階層に共通して出てくるものもあることがわかった。公害や過密の環境圧迫によって出てくる公害対策や防災要求などはその例であるが、これらは居住地における社会的共同利用手段の不足化傾向が原因であることが知られた。したがってこの不足傾向が多方面にひろがれば、共通的な要求も多様なものとなる。加えて、合併以降顕著となった環境水準の「北高南低」の格差拡大が、居住者の共通認識につよく影響している事実が明白となった。

(7) 以上の知見から次のようなことがいえると思われる。都市構造・土地利用の変化・圧迫が居住地に加われば、居住者の階層分化や移動がおこり、新たな要求が呼びおこされてくること、そしてその要求は社会的共同利用手段の充足要求とともにしだいに総合的性格をたかめていくことである。これが居住環境整備計画における要求分析の視点であり、反映方法を考える根拠である。

3. 計画の方法論的考察の結果

(1) 庄内南部地区における居住環境整備計画の過程を解析したところ、要求反映と計画の合意形成、事業実施、行政改革と居住者の活動、空間計画の構成について次のような結果をえた。

(2) まず、要求の反映方法では、階層別の要求と各階層に共通する要求の把握がすすめられた。階層別には、たとえば工業経営者団体、商店経営者団体などの懇談会、インタビュー活動がアンケート調査分析とあわせておこなわれ、共通的要求については、「協議会」と専門家グループによる現地視察、白地図を活用した記入式要求調査、討論がおこなわれた。そしてこれらの結果が地区全体の要求地図としてまとめられた。ここから要求空間化の方法選択がはじまるが、この点が既定手法を地区に適合する従来方式とことなるところであることがわかった。

(3) 地区全体の計画は、「協議会」、行政当局、議会が合意することによってオーソライズされた。しかし、この方式は当面とりうる手段ではあっても現行都市計画決定のもつ安定性は確保できるものではなく、現実には行政経費の投入をめぐる市域全体とこの計画との配分が問題となってくることが明白となった。

(4) 事業実施では、既存公有地の活用と拡大がすこぶ重要であることが明らかとなった。たとえば、老朽木造公営住宅地や公有水路の活用、工場跡地の買いあげ事業、区画街路の拡幅・整備、既定都市計画街路の活用などがその例である。従来この地区の公共事業が工業的土地利用の増進をめざしてきたとともに居住地が都市計画上建築制限、用途規制の対象にとどまっていたが、この方式は積極的な公共事業によって居住者の要求充足をはかろうとするものであると評価されよう。

(5) 一方、居住環境整備計画が制度上未確立である以上、次のような問題があることが明らかになった。第1は、国の現行補助制度の枠内にあり、かつ補助率のたかいものだけが事業化する反面、自治体の独自事業の割合がふえざるをえないこと、そして後者の場合は、自主財源の拡充がなければやがては比重を低めざるをえないこと、第2は、補助が縦割制度によっているため、地区での総合的效果が確保されにくいこと、第3は、民間事業の規制が行政による調整にとどまり、有効な規制力がともなわれないことである。

(6) この計画作成から事業実施にいたる過程で、行政事務の拡充が不可決であることがわかった。行政各セッション、とりわけ建設事業部門と計画部門の相互調整機能の拡充、「協議会」などの居住者活動の推進業務が確立されることが重要であることがわかった。居住者を計画のにない手におくならば、計画の推進にあたって官僚的行政はその障害とならざるをえないことが明白となった。

(7) 一定の範囲の地域を対象とする居住環境整備計画は、従来の都市計画街路や高度利用地区の再開発、地区改良などの単一の事業目的に限定されえないことが明らかとなった。現実には、たとえば防災緑道ネットワークの造成、過密・老朽街区の再開発、街区単位の修復・保全、スポットクリアランスなどが必要であり、これを整理すれば「地区修復」として概念づけるのが計画の構成上妥当であるという考えに到達した。

4. 以上の考察のまとめと今後の課題

(1) 居住環境整備計画の理論・方法の考察にあたって、本研究はわが国の近代都市計画の成立過程の分析に視点をひろげた。その結果、都市計画史上「都市社会政策」を分離した事実が明白となったが、その理念と実践を現代的遺産として評価することが、本研究でとりあつかった居住環境整備計画を概念づける根拠として有効であるという認識に達した。

(2) そして、現行都市計画の制度・政策が地域改良の理念を分離した後遺症をひきづっている以上、居住環境整備計画への制約はまぬがれないが、都市自治体の実践の潮流は、しだいに現行都市計画制度の領域を居住環境整備にまで拡大しつつあると考えてよい。

(3) 計画の方法論としては、居住者の要求反映が計画から事業実施にいたるまでの重要なプロセスとして位置づけられねばならないこと、そしてとりわけ要求把握を統計処理とともに居住者との討論、分析結果のフィードバックなどによる活動的な方法にまでひろげることが必要である。

(4) そして、手法的には、「地区修復」と概念づけられるが、この概念は、従来の都市改造型の再開発とはちがって、居住地の特性に応じて土地や社会的・歴史的資源を居住者の居住状態改善のために総合的に活用することをめざしたものである。

(5) 以上から、居住環境整備計画を土地の開発制度・政策から全体の土地利用計画に位置づけ、公共事業の体系として確立されていくことが今後の課題である。

既報論文・著作リスト

既報論文・著作リスト

・第 1 部に関するもの

No	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
1	大阪府下における都市再開発の基本構想研究 報告書	大阪府建築部市街地建築課	1972. 3	分 担
2	既成市街地における建築空間ストックとその 変動について	「都市問題研究」	1972. 5	連 名
3	既成市街地における建築空間ストックの変動 に関する研究	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1972.10	連 名
4	都市計画と地域改良	「地域福祉」	1978. 1	

・第 2 部に関するもの

No	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
5	現代都市計画の検討課題	「暮らしと自治」	1978. 1	連 名
6	地方都市における生活環境整備の課題	「住みよいまちづくり 推進講座講演録（第 2 集）」（奈良県）	1978. 3	

・第 3 部に関するもの

No	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
7	戦前民間貸家経営の実態に関する研究 その(1)、(2)、(3)	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1970. 9	連 名
8	大阪市における戦前貸家経営の実態(1)、(2)	「住宅」	1970. 8, 9	連 名
9	文化住宅・木造アパート経営者の経営意識に 関する研究(1)、(2)	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1971.11	連 名
10	大阪府不良住宅地区実態調査	大阪府建築部住宅開発 課	1972. 3	分 担
11	門真市栄町・本町市街地整備重点プロジェクト に関する調査報告書	門真市	1973. 3	分 担

No.	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
12	豊中市庄内地区における住宅改善と住宅経営に関する調査研究	豊中市	1973. 3	分 担
13	豊中市庄内地区における住宅改善の実態と問題点(1)、(2)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1973. 6	連 名
14	豊中市庄内地区における文化住宅・木質アパートの経営と建て替え条件に関する研究(1)、(2)、(3)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1973. 6	連 名
15	豊中市庄内地区における居住者の沈黙化傾向と住宅対策(1)、(2)、(3)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1973. 6	連 名
16	豊中市庄内地区（大阪府）における住宅改善、住みかえおよび住宅経営の動向	「住宅」	1973. 9	連 名
17	既成市街地における住宅改善	『現代の生活空間論』 （上）（勁草書房）	1974. 5	分 担
18	庄内南部地区におけるまちづくりの主体形成に関する研究(1)、(2)、(3)、(4)、(5)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1975. 6	連 名
19	大都市小零細工場の地域的経営要求に関する研究(1)、(2)、(3)、(4)、(5)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1976. 6	連 名
20	庄内南部地区整備計画報告書（調査・分析編）	豊中市	1976.12	主 査
21	住工混合地域の居住機能に関する研究 (1)、(2)、(3)、(4)、(5)、(6)、(7)	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1977.10	連 名
22	REPORT OF THE INNER-CITY SLUMS IN JAPAN	単行報告書	1977.12	国連委託 分 担

・第4部に関するもの

No.	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
23	地区計画の思想と方法	「建築と社会」	1974. 4	
24	庄内再開発研究レポート(1)、(2)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1974. 6	連 名
25	庄内まちづくりレポート (1)、(2)、(3)、(4)、(5)、(6)	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1975.10	連 名

No.	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
26	大都市過密居住地におけるまちづくりの方向 (上)、(下)	「都市問題」	1976.2, 3	
27	庄内南部地区整備計画報告書(計画編)	豊中市	1976. 3	主 査 I F H P 報告分担
28	日本におけるコミュニティ環境の改善プログラムの動向(和英対訳)	単行報告書	1976. 5	
29	過密既成居住地の計画過程	『地域と自治体』(第4集)(自治体研究社)	1976. 7	分 担
30	福祉とまちづくり - まちづくりの課題と方法	「地域福祉」	1976.10	
31	地区住環境整備と都市計画	「都市計画」	1977. 7	
32	庄内まちづくりレポート(7)、(8)、(9)	日本建築学会大会学術講演梗概集	1977.10	連 名

・第5部に関するもの

No.	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
33	住民のまちづくり組織と要求に関する研究 (1)、(2)、(3)	日本建築学会大会学術講演梗概集	1974.10	連 名
34	神戸・丸山地区のまちづくりと住民自治	「住民と自治」	1977. 8	
35	「善意の汗、を生かすもの	『住民自治への模索』 (自治体研究社)	1978. 8	分 担

・そ の 他

No.	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
36	滋賀県における文化公園の構想に関する基本調査研究	滋賀県	1968. 3	分 担
37	戸外レクリエーション空間資源の評価について	日本建築学会近畿支部 研集報告集	1968. 5	連 名
38	びわ湖における水泳場の利用と観光開発の実態(1)、(2)	日本建築学会近畿支部 研究報告集	1968. 5	連 名

No	題 目	発表機関・誌名	発表時期	備 考
39	都市内中高層住宅の実態に関する調査報告書 (居住者調査編)	大阪市建築局	1968.11	分 担
40	住宅選択行動からみた住宅需給の特質 (1)、(2)、(3)	「住宅」	1970.2,3,4	連 名
41	大阪市における住宅地の環境と居住者	「住宅建設」	1970.	
42	農住都市構想・そのねらいと問題点	「建築と社会」	1971. 8	
43	過疎地域中心都市における不良住宅地区の形成 (奄美大島名瀬市の場合) (1)、(2)、(3)	第20回住宅問題研究会	1972. 2	連 名
44	過疎地域における地域開発の影響と住民生活 の変化(1)、(2)、(3)	日本建築学会大会学術 講演梗概集	1972.10	連 名
45	「びわ湖総合開発計画」と水を守る運動	「経済評論」	1973.10	
46	条例で大スーパー進出を規制	「住民と自治」	1976. 9	

謝 辭

謝

辞

本論文の大半は、共同研究の成果をもとに構成されている。論文執筆にあたって西川幸治京都大学教授には構成全般にわたって御指導をいただき、三村浩史京都大学助教授には個別研究の段階から多くの示唆と援助をいただいた。記して厚く感謝の意を表します。

三村研究室に所属し研究活動に参加して10有余年、ふりかえてみれば、実に多くの優れた諸先輩と共に、共同研究者に恵まれた。

また、豊中市をはじめとする行政の担当者からも調査や計画の機会を提供していただいた。

各種研究組織では、諸先生から多くの示唆と指導をいただき、調査・計画の過程では地域住民と活動をとにもする機会にも恵まれた。

本論文は、こうした「共同体」的な研究活動に深く根ざしたものであり、あらためてこれらの方々に深く感謝するとともに、今後のいっそうの御指導をお願いするものである。

1978年8月

